

# **Retten til særskilt språkopplæring**

- en analyse av opplæringsloven § 2-8



Universitetet i Oslo  
Det juridiske fakultet

Kandidatnummer: 593  
Leveringsfrist: 25.11.2010

Til sammen 17511 ord

22.11.2010



# Innholdsfortegnelse

<b><u>1</u></b>	<b><u>INNLEDNING OG AVGRENSNING</u></b>	<b><u>1</u></b>
<b><u>2</u></b>	<b><u>RETTSKILDER</u></b>	<b><u>3</u></b>
2.1	Menneskerettighetene	3
2.2	Forvaltningsloven	3
2.3	Opplæringsloven	3
2.4	Forskrift til opplæringsloven	4
2.5	Forarbeider	5
2.6	Tolkningsuttalelser, rundskriv og veiledere	5
2.7	Rettspraksis	6
2.8	Juridisk litteratur	6
2.9	Læreplanverket Kunnskapsløftet	6
<b><u>3</u></b>	<b><u>BESTEMMELSENS FUNKSJONER, HENSYN OG FORMÅL</u></b>	<b><u>9</u></b>
3.1	Funksjoner	9
3.2	Hensyn og formål	10
3.2.1	Innledning	10
3.2.2	Nasjonalt plan	10
3.2.3	Internasjonalt plan	12
3.3	Andre bestemmelser som kan sees i sammenheng med § 2-8	14
3.3.1	Innledning	14
3.3.2	Det psykososiale miljøet – opplæringsloven § 9a-3	14

3.3.3	Retten til spesialundervisning - opplæringsloven kap. 5	14
3.3.4	Retten til sosialpedagogisk rådgivning - forskriften §§ 22-1 og 22-2	15
3.3.5	Oppsummering	15
<b>4</b>	<b><u>OPPLÆRINGSLOVEN § 2-8 – RETTEN TIL SÆRSKILT SPRÅKOPPLÆRING</u></b>	<b>16</b>
<b>4.1</b>	<b>Innledning</b>	<b>16</b>
<b>4.2</b>	<b>Om særskilt norskopplæring</b>	<b>16</b>
<b>4.3</b>	<b>Om morsmålsopplæring</b>	<b>17</b>
<b>4.4</b>	<b>Om tospråklig fagopplæring</b>	<b>18</b>
<b>4.5</b>	<b>Om språklige minoriteter</b>	<b>18</b>
<b>4.6</b>	<b>”Tilstrekkelig dugleik i norsk” - om vilkåret og kartlegging</b>	<b>19</b>
4.6.1	Vilkåret	19
4.6.2	Hvem skal kartlegge?	20
4.6.3	Hvordan gjennomføre kartlegging?	21
<b>4.7</b>	<b>Vilkårene for morsmålsopplæring og tospråklig fagopplæring</b>	<b>22</b>
4.7.1	Innledning	22
4.7.2	Vilkåret ”om nødvendig”	23
4.7.3	Vurderingen i praksis	24
<b>4.8</b>	<b>Undervisning ved annen skole - § 2-8 annet ledd</b>	<b>26</b>
4.8.1	Innholdet i regelen	26
4.8.2	Transportkostnader	27
<b>4.9</b>	<b>”Anna opplæring” - § 2-8 tredje ledd</b>	<b>27</b>
4.9.1	Egnet undervisningspersonale	28
4.9.2	Om forbeholdet ”så langt mogleg”	28
4.9.3	Om undervisningen ”Anna opplæring tilpassa føresetnadene til elevane”	29
<b>4.10</b>	<b>Er retten til særskilt språkopplæring relativ?</b>	<b>31</b>
<b>4.11</b>	<b>Når opphører retten etter § 2-8?</b>	<b>32</b>

## **5 KRAV TIL UNDERVISNINGSTILBUDET** **33**

### **5.1 Innledning** **33**

### **5.2 Lovgivers intensjon** **33**

- 5.2.1 Ny opplæringslov 34
- 5.2.2 Grunnskoleloven § 13 nr.12 35
- 5.2.3 Forskrift til opplæringsloven 35
- 5.2.4 Ny friskolelov og endring i opplæringsloven 36
- 5.2.5 Ny endring av § 2-8 37
- 5.2.6 Oppsummering 37

### **5.3 Den rettslige minstestandarden – likeverdig opplæring** **38**

- 5.3.1 Innledning 38
- 5.3.2 Opplæringens kvalitet 40
- 5.3.3 Opplæringens omfang – antall timer 41
- 5.3.4 Elevens behov - type opplæring 41
- 5.3.5 Økonomiske ressurser 42
- 5.3.6 Menneskelige ressurser 42
- 5.3.7 Pedagogiske metoder 43
- 5.3.8 Andre elever 43
- 5.3.9 Tidsperspektivet 43
- 5.3.10 Likeverdskravet som ressursfordelingskrav 43
- 5.3.11 Eksempler fra klageinstansene 44
- 5.3.12 Avsluttende bemerkninger 45

## **6 INTERNASJONALE FORPLIKTELSE** **47**

### **6.1 Innledning** **47**

### **6.2 ØSK** **47**

### **6.3 EMK** **47**

### **6.4 Barnekonvensjonen** **49**

### **6.5 EØS-avtalen** **49**

<b>6.6</b>	<b>Andre relevante konvensjonsbestemmelser</b>	<b>50</b>
<b>6.7</b>	<b>Oppl. § 2-8 og barnekonvensjonen art. 30</b>	<b>52</b>
<b>6.8</b>	<b>Vurderinger av Norges forpliktelser</b>	<b>53</b>
<b>6.9</b>	<b>Utvikling av rettighetene</b>	<b>54</b>
<b><u>7</u></b>	<b><u>NOU 2010: 7 MANGFOLD OG MESTRING</u></b>	<b><u>56</u></b>
<b>7.1</b>	<b>Innledning</b>	<b>56</b>
<b>7.2</b>	<b>Forslag nr. 1</b>	<b>56</b>
<b>7.3</b>	<b>Forslag nr. 2</b>	<b>57</b>
<b>7.4</b>	<b>Forslag nr. 3</b>	<b>58</b>
7.4.1	Om forslaget	58
7.4.2	Ordlyden	59
7.4.3	Regelanvendelsen	59
<b><u>8</u></b>	<b><u>KLAGESAKER</u></b>	<b><u>61</u></b>
<b>8.1</b>	<b>Innledning</b>	<b>61</b>
<b>8.2</b>	<b>Vurderinger</b>	<b>61</b>
<b><u>9</u></b>	<b><u>AVSLUTNING OG OPPSUMMERING</u></b>	<b><u>63</u></b>
<b><u>10</u></b>	<b><u>LITTERATURLISTE</u></b>	<b><u>65</u></b>
<b><u>11</u></b>	<b><u>VEDLEGG</u></b>	<b><u>71</u></b>

## 1 Innledning og avgrensning

I opplæringsloven § 2-8 er det gitt en bestemmelse om særskilt språkopplæring for elever fra språklige minoriteter. I skoleåret 2009/2010 var det cirka 41 000 elever som mottok slik opplæring,<sup>1</sup> og det økonomiske tilskuddet for 2010 er foreslått til cirka 945 millioner kroner.<sup>2</sup> Opplæringssituasjonen for minoritetsspråklige elever er gjenstand for mye debatt, både i fagmiljøer og i media. Det regjeringsoppnevnte Østberg-utvalget leverte i juni 2010 sin rapport ”NOU 2010:7 Mangfold og mestring” om opplæringstilbudet til flerspråklige barn i Norge. Særskilt språkopplæring i skolen er et særlig viktig virkemiddel for å sikre elevene et utbytte av skolegangen, og vil også virke integrerende. På tross av dette har retten til særskilt språkopplæring blitt viet svært lite oppmerksomhet i juridisk litteratur, til forskjell fra for eksempel spesialundervisning. Denne oppgaven vil være et forsøk på å kartlegge rettstilstanden rundt denne viktige bestemmelsen.

I oppgaven vil bestemmelsen bli analysert fra en juridisk vinkel. Jeg vil gå igjennom de materielle vilkårene, knytte noen bemerkninger til denne rettens karakter, og si noe om hva elevene kan kreve av opplæringstilbudet. Det avgrenses mot pedagogiske vurderinger, som jurist må man eventuelt støtte seg på fagkyndige uttalelser. Men der det er nødvendig for å forstå utfordringene knyttet til språkopplæring, vil det bli vist til noen alminnelige pedagogiske oppfatninger.

Da det er en rekke internasjonale konvensjoner som er relevante i forhold til retten til utdanning, vil jeg se på Norges internasjonale forpliktelser i forhold til § 2-8.

Når skolen tar stilling til om eleven har rett til språkopplæring skal det fattes enkeltvedtak. Elevene har således klagerett. Jeg har gjennomført en undersøkelse der jeg har forhørt meg om antall registrerte klagesaker hos landets fylkesmenn. Omfanget av

---

<sup>1</sup> SSB.no Tabell 6.

<sup>2</sup> NOU 2010:7 s. 76

klagesaker kan si noe om hvordan bestemmelsen praktiseres, og om hvordan denne retten blir oppfattet av elevene, deres foresatte, i skolene og hos klageinstansen.

I anledning av Østberg-utvalgets innstilling vil jeg knytte noen egne bemerkninger til utvalgets vurderinger av § 2-8.

Opplæringsloven § 2-8 gjelder for grunnskolen. Det er en tilsvarende bestemmelse i § 3-12 som gjelder for den videregående skole. Jeg avgrenser oppgaven til å gjelde grunnskolen, men oppgaven vil også være relevant i forhold til denne bestemmelsen.



## **2 Rettskilder**

### **2.1 Menneskerettighetene**

Gjennom menneskerettsloven av 21.05.1999 nr. 30 (heretter mrl.) er bestemmelsene i en rekke konvensjoner gitt forrang, jf. mrl. § 3 jf. § 2.

Det finnes i dag flere bestemmelser som angår retten til utdanning, se kap. 6.

### **2.2 Forvaltningsloven**

Forvaltningsloven av 02.10.1967 (heretter fvl.) gjelder all virksomhet og utøvelse av myndighet av forvaltningsorganer jf. fvl. § 1. Loven setter rammer for forvaltningen i form av regler om habilitet, saksbehandling, saksforberedelse, krav til vedtak og regler om klage og omgjøring. Skolen regnes som forvaltningsorgan etter definisjonen i fvl. § 1 og opplæringsloven § 15-1. Loven kommer til anvendelse for den virksomheten skolen driver. Skolen pålegges dermed for eksempel å treffe enkeltvedtak og følge reglene som da gjelder ved avgjørelser som gjelder elevens rettigheter og plikter, jf. fvl. § 2 første ledd bokstav a og b. Grunnskolen og den videregående skolen gir løpende ytelser til elevene over en lengre periode og kan sammenlignes med helsesektoren.

### **2.3 Opplæringsloven**

Opplæringsloven av 17. Juli 1998 nr. 61 ( heretter oppl.) angir den juridiske rammen for virksomheten i grunnskolen og den videregående skolen i Norge, og er å regne som spesiell forvaltningsrett. Loven gjelder for opplæring på grunnskole og videregående nivå, samt for privatskoler som ikke mottar statstøtte, jf. oppl. § 1-2 annet ledd. For privatskoler som mottar statsstøtte gjelder privatskoleloven av 4. Juli 2007 nr. 84. Utdanning på universitets- og høyskolenivå reguleres ikke av opplæringsloven.

Lovteksten er utgangpunktet for enhver tolkning av reglene jf. rettskildelæren. Dersom det er motstrid mellom loven og andre trinnlavere kilder vil loven gå foran, jf. lex superior prinsippet.<sup>3</sup>

Opplæringsloven erstattet den tidligere grunnskoleloven og lov om videregående opplæring. Den er et resultat av NOU 1995:18 "Ny lovgivning om opplæring" fra Opplæringsutvalget. Den nye opplæringsloven skulle bli et klarere og sterkere styringsmiddel enn de tidligere lovene. Det er med hjemmel i opplæringsloven gitt en rekke omfattende forskrifter som gjelder innholdet i undervisningen, herunder læreplanverket Kunnskapsløftet.

Loven hører inn under ansvarsområdet til Kunnskapsdepartementet. Det er opprettet en etat, Utdanningsdirektoratet, som har til oppgave å føre tilsyn, utvikle det faglige innholdet av undervisningen, utarbeide eksamener, samt fungere som veileder i skolefaglige og rettslige spørsmål.<sup>4</sup>

Videre har fylkesmennene i landet til oppgave å føre tilsyn med skolene i sitt fylke. Fylkesmennene har videre fått delegert kompetanse til å opptre som klageinstans fra departementet, og utfører generelle forvaltningsoppgaver.

## 2.4 Forskrift til opplæringsloven

Med hjemmel i opplæringsloven § 1-5 ble det den 23. Juni 2006 gitt en forskrift fra Kunnskapsdepartementet. Den består av 25 kapitler og utfyller opplæringsloven på flere vesentlig punkter, og gir presiserende retningslinjer. Den inneholder blant annet bestemmelser om individuell vurdering, sikkerhet, forsikringsplikt, skolekyss og rett til rådgivning. Forskriften er dermed sentral i forhold til de fleste skolerettslige og faglige spørsmål. Ved motstrid mellom forskriften og opplæringsloven vil loven gå foran jf. rettskildelæren.<sup>5</sup>

---

<sup>3</sup> Eckhoff/Helgesen (2001) s. 348

<sup>4</sup> "Utdanningsdirektoratet på tre minutter" - brosjyre

<sup>5</sup> Eckhoff/Helgesen (2001) s. 348

## 2.5 Forarbeider

Det eksisterer et stort omfang av forarbeider til opplæringsloven. Dette skyldes at skolelovgivning har vært gjenstand for omfattende utredninger i forbindelse med lovendringer. Både juridisk og pedagogisk ekspertise har naturlig nok vært involvert i arbeidet med å kvalitetssikre opplæringsloven. Forarbeidene er viktige for å finne lovgivers vilje. De viktigste forarbeidene til selve opplæringsloven er NOU 1995: 18 og Ot.prp nr. 46 (1997-1998) som bygger på utredningen. En rekke bestemmelser i opplæringsloven har blitt endret siden den trådte i kraft, og det vil i forbindelse med endringene eksistere forarbeider som kan kaste lys over innholdet i regelverket.

## 2.6 Tolkingsuttalelser, rundskriv og veiledere

Utdanningsdirektoratet gir ut rundskriv, veiledere og tolkningsuttalelser om hvordan regelverket er å forstå. På denne måten søker direktoratet å styre regelanvendelsen i kommunene og skolene. Direktoratet har instruksjonsmyndighet, og dersom en uttalelse er formet som en instruks, er denne bindende for det underordnede forvaltningsorganet.<sup>6</sup>

Når en tar stilling til innholdet av reglene i opplæringsloven blir spørsmålet hvilken relevans og vekt slike uttalelser fra direktoratet har. De vil ha relevans og vekt der de har skapt forvaltningspraksis, eller gir uttrykk for slik praksis. Ved lovtolkningen har Høyesterett flere ganger lagt vekt på forvaltningspraksis.<sup>7</sup> Vekten av slik praksis vil variere. I følge rettskildelæren vil dette blant annet avhenge av hvor fast, utbredt og varig den er.<sup>8</sup> Et annet moment er om praksisen skriver seg fra organer som anses å ha særlig kyndighet på vedkommende felt.<sup>9</sup>

Saksbehandlere i skolen som ikke er jurister, vil ha liten kompetanse til å tolke regelverket selvstendig. De vil i likhet med saksbehandlere i Nav og

---

<sup>6</sup> Eckhoff/Smith (2006) kap.8-V

<sup>7</sup> Se Rt.1962 s.614 og Rt.1991 s.1182 der det ble lagt vekt på uttalelser fra Skattedirektoratet.

<sup>8</sup> Eckhoff/Helgesen (2001) s. 233

<sup>9</sup> Eckhoff/Helgesen (2001) s.233

ligningsmyndighetene finne det lettere å forholde seg til en uttalelse enn å foreta en selvstendig tolking av regelverket.

## 2.7 Rettspraksis

Det er svært få saker fra skolene som blir behandlet ved domstolene. Det gjelder erstatningssaker der eleven hevder å ha fått et for dårlig undervisningstilbud, se for eksempel Rt.1970 s.75. Det finnes en del saker der eleven har blitt mobbet og krever erstatning fra skolen, se LH-2007-93102, LF-2005-12285 og LG-2004-1550. Høyesterett har også tatt stilling til elevenes krav på spesialundervisning, se Rt.1990 s.360 og Rt.1993 s.811.

## 2.8 Juridisk litteratur

Det finnes noe juridisk litteratur på utdanningsrettens område, spesielt om den tidligere grunnskoleloven, opplæringsloven, og om spesialundervisning. For å belyse innholdet av opplæringsloven, vil også faglitteratur fra tilstøtende rettsområder være aktuelt å bruke, for eksempel om generell forvaltningsrett og menneskerettigheter. Juridisk litteratur har liten vekt som rettskildefaktor, men har stor faktisk innflytelse i rettslivet.<sup>10</sup> Domstolene bruker litteraturen som kilde når de skaper ny rett.<sup>11</sup>

## 2.9 Læreplanverket Kunnskapsløftet

Selve innholdet av undervisningen defineres gjennom Læreplanverket for Kunnskapsløftet.

I forskrift til opplæringsloven følger det av § 1-1 første punktum at ” *I grunnskolen skal opplæringa vere i samsvar med Læreplanverket for Kunnskapsløftet* ”.

---

<sup>10</sup> Eckhoff/Helgesen (2001) s.270

<sup>11</sup> Eckhoff/Helgesen (2001) s.275

I andre punktum fremgår det at *“Læreplanverket for Kunnskapsløftet omfatter den generelle delen av læreplanen, prinsipp for opplæringa, læreplanane for faga og fag- og timefordelinga.”*. Vi ser her at Kunnskapsløftet forankres og at den generelle delen får betydning for det tilbudet elevene har rett til.

For grunnskolen ble Kunnskapsløftet innført fra og med skoleåret 2006-2007, og dette innebar nye læreplaner i samtlige fag. Det nye læreplanverket erstattet Reform 97 som ble innført i skoleåret 1997/1998.

Kunnskapsløftet består av den generelle delen, prinsipper for opplæringen, læreplanene og fag- og timefordelingen, jf. forskriften § 1-1 første ledd annet punktum. ”Prinsipper for opplæringen” utdyper de hovedmål som kan sluttes fra opplæringsloven, forskriften og læreplanverkets generelle del, og inneholder ”Læringsplakaten”.

For elever med et annet morsmål enn norsk vil et viktig prinsipp være at *”elevene skal sikres like muligheter til å utvikle sine evner og talenter.”*<sup>12</sup> Videre utdypes dette i ”Prinsipper for opplæringen” der det heter at *”tilpasset opplæring innenfor fellesskapet er grunnleggende elementer i fellesskolen”*<sup>13</sup> og at *”i opplæringen skal mangfoldet i elevenes bakgrunn, forutsetninger, interesser og talenter møtes med et mangfold av utfordringer.”*<sup>14</sup> Videre heter det at *”Uavhengig av kjønn, alder, sosial , geografisk, kulturell eller språklig bakgrunn skal alle elever ha like gode muligheter til å utvikle seg gjennom arbeidet med fagene i et inkluderende læringsmiljø”*.<sup>15</sup>

For minoritets elevene er de nevnte prinsipper svært viktige, de angår kjernen i de særlige utfordringene som de kan bli møtt med i den norske skole. Et av hovedprinsippene bak Kunnskapsløftet er nettopp tilpasset opplæring, et virkemiddel som er lovfestet i oppl. § 1-3 og som er ansett som et hovedgrunnlag bak all opplæring.<sup>16</sup> For en minoritets elev som har begrensede ferdigheter i norsk, skal skolen ikke bare legge til rette for at han eller hun får likeverdige muligheter til å tilegne seg stoffet gjennom et inkluderende læringsmiljø. Eleven skal, med sitt mangfold, møtes med et ”mangfold av utfordringer”.

---

<sup>12</sup> Prinsipper for opplæringen s.2

<sup>13</sup> Prinsipper for opplæringen s. 4

<sup>14</sup> Prinsipper for opplæringen s.4

<sup>15</sup> Prinsipper for opplæringen s. 4-5

<sup>16</sup> Hove (2008) note 6

Først og fremst vil det være viktig å lære seg norsk slik at eleven kan få et forsvarlig læringsutbytte.

### 3 Bestemmelsens funksjoner, hensyn og formål

#### 3.1 Funksjoner

Det åpenbare formålet bak § 2-8 er at minoritetsspråklige elever skal opparbeide seg tilstrekkelige kunnskaper i norsk til å kunne følge den ordinære undervisningen. Dette kan leses direkte ut av ordlyden. Det å beherske norsk er helt essensielt for å få et godt utbytte av grunnkoleopplæringen, videre utdanning, og i arbeidslivet. Særskilt norskopplæring er det primære virkemiddelet for å ivareta dette formålet. Opplæring i morsmål og tospråklig fagopplæring er sekundære virkemidler. Dette følger av ordlyden og forarbeidene, jf. Ot.prp. nr. 55 (2003-2004). I læreplanverket M87 var det et uttalt siktemål at elevene skulle utvikle både sitt morsmål og norsk, slik at de kunne bli funksjonelt tospråklige.<sup>17</sup> I dag er hensynet til at eleven skal få mulighet til å lære sitt eget førstespråk, og at dette har verdi i seg selv, ikke lenger direkte prioritert av lovgiver.

Bestemmelsen bidrar til at minoritetsspråklige elever inkluderes i den ordinære undervisning, samtidig integreres elevene i skolemiljøet og i samfunnet. Den motvirker således faglig og sosial marginalisering<sup>18</sup> av elever med svake norskkunnskaper. En kan derfor si at hovedformålet bak § 2-8 er inkludering og integrering. I den grad eleven får undervisning i sitt førstespråk har bestemmelsen en kulturfremmende funksjon og bidrar til å styrke elevens flerkulturelle identitet. Dette vil fremstå som en positiv ”bivirkning” av bestemmelsen, da hovedformålet som nevnt er å sikre elevenes norskkunnskaper. Men samtidig vil det oppstå en motsetning. Eleven selv kan oppleve det som negativt å måtte være igjen på skolen etter endt ordinær timeplan, eller bli tatt ut av timen for å få egen opplæring. De andre elevene vil kunne oppleve en viss distanse til den minoritetsspråklige eleven, og tiltak etter § 2-8 kan umiddelbart medvirke til dette. Organiseringen kan således medføre at flerkulturelle isoleres fra fellesskapet.<sup>19</sup> Utstrakt bruk av kartleggingsverktøy har også blitt kritisert for å virke stigmatiserende og krenkende.<sup>20</sup> Opplæring i førstespråket og tospråklig fagopplæring kan dermed virke

---

<sup>17</sup> St.mld.nr. 25 (1998-99) kap.1.1.1

<sup>18</sup> Collin-Hansen (2008) kap. 1.2.4

<sup>19</sup> NOU 2010:7 s. 154

<sup>20</sup> Øzerk (2007) s. 33

fremmedgjørende, altså stikk motsatt av bestemmelsens hovedformål. Men slik opplæring skal være midlertidig, og skal på sikt føre til inkludering og integrering.

Vi ser at § 2-8 har flere funksjoner som ikke nødvendigvis harmonerer.

## 3.2 Hensyn og formål

### 3.2.1 Innledning

Jeg vil i det følgende kort vise til bestemmelser i nasjonal og internasjonal lovgivning som utdyper de hensyn og formål som § 2-8 ivaretar.

### 3.2.2 Nasjonalt plan

Opplæringsloven fikk ved lovendring i 2009 en ny formålsbestemmelse i § 1-1. Den daværende formålsbestemmelsen i § 1-2 ble fjernet, jf. lovforslaget i Ot.prp.nr.46 (2007-2008). Før dette ble prinsippet om tilpasset opplæring skilt ut fra den daværende formålsbestemmelsen i § 1-2, til §1-3, i tråd med lovforslaget i Ot.prp.nr.40 (2007-2008).

#### 3.2.2.1 Tilpasset opplæring

Etter § 1-3 skal opplæringen tilpasses den enkelte elevs forutsetninger. Den anerkjenner at ulike elever har ulike behov, og at en på denne måten kan skape en inkluderende skole der alle skal ha de samme muligheter.<sup>21</sup> På samme måte som spesialundervisning, er særskilt språkopplæring etter § 2-8 en form for tilpasset opplæring. Samtidig skal opplæringen som gis etter § 2-8 tilpasses, jf. prinsippet i § 1-3. Hvis § 2-8 ikke eksisterte ville skolene måtte ha truffet lignende tiltak på grunn av prinsippet om tilpasset opplæring. Men innholdet av slik opplæring ville blitt varierende, både i kvalitet og omfang. Dette ville igjen ført til at mange minoritets elever ville fått et manglende utbytte av opplæringen. Dette forklarer noe av behovet for å lovfeste en rett til særskilt språkopplæring.

---

<sup>21</sup> Bostad (2008) s. 150



Det understrekes at tilpasset opplæring er en plikt for kommunen, men ikke en rettighet for den enkelte elev.<sup>22</sup> Allikevel vil prinsippet om tilpasset opplæring få betydning for opplæringstilbudet til eleven.

Det kan etter min mening konkluderes med at § 2-8 er i tråd med prinsippet om tilpasset opplæring.

### 3.2.2.2 Formålsbestemmelsen i oppl. § 1-1

Det er inntatt en egen formålsbestemmelse i opplæringsloven. Formålsbestemmelser er like bindende som andre lovbestemmelser, men kan være så vide og vage at de gir lite veiledning i tolkingen.<sup>23</sup>

Formålsparagrafen stiller krav til opplæringen i sin helhet jf. ordlyden ” *Opplæringa i skolen skal...* ”. Det blir ikke riktig å se på opplæringstilbudet etter § 2-8 isolert, men det kan være interessant hvordan slik opplæring kan bidra til å oppfylle de mål som fremgår av § 1-1.

Opplæringen etter § 2-8 vil ”*gi elevane og lærlingane historisk og kulturell innsikt og forankring*” jf. § 1-1 første ledd, der den bidrar til økt kunnskap og ferdigheter i språk. Språkkunnskaper er essensielt for å mestre skole, utdanning og arbeidslivet, og bestemmelsen bidrar således til at elevene utvikler ”*kunnskap, dugleik...for å kunne mestre liva sine og for å kunne delta i arbeid og fellesskap i samfunnet*”, jf. § 1-1 femte ledd. Videre anerkjenner den at ulike elever har ulike behov, således bygger den på ”*likeverd og solidaritet*”, jf. § 1-1 annet ledd. På denne måten vil § 2-8 være et virkemiddel mot at elever som er svake i norsk blir forskjellsbehandlet, og bidrar til en inkluderende skole i den betydning at alle elever skal ha de samme muligheter.<sup>24</sup> Dette kan knyttes opp mot formålet om at ”*alle former for diskriminering skal motarbeidast*” jf. § 1-1 siste ledd siste punktum. Gjennom språkopplæring i eget førstespråk og norsk vil den videre ivareta formålet om å ”*bidra til å utvide kjennskapen til og forståinga av den*

---

<sup>22</sup> NOU 1995:18 s. 103

<sup>23</sup> Eckhoff/Helgesen (2001) s. 102

<sup>24</sup> Bostad (2008) s. 150

*nasjonale kulturarven og vår felles internasjonale kulturtradisjon*” jf. tredje ledd, samtidig som den vil ”*gi innsikt i kulturelt mangfold og vise respekt for den enkelte si overtydning*” jf. fjerde ledd (mine uthevinger i lovteksten).

Bestemmelsen i oppl. § 2-8 er gjennom sine ulike funksjoner egnet til å ivareta de nevnte formål. Den bidrar til at minoritetsspråklige elever blir inkludert i den ordinære opplæringen, og anerkjenner de særlige behov slike elever har.

I forarbeidene til § 1-1 uttales det at de utpekte verdiene har forankring i menneskerettighetene,<sup>25</sup> dette fremgår også av stortingskomiteens innstilling.<sup>26</sup>

### 3.2.2.3 Læreplanverket

I læreplaneverket Kunnskapsløftet er det gitt egne formål og verdier som skal ivaretas gjennom undervisningen. Læreplanverkets generelle del virker utfyllende og utdypende i forhold til formålsbestemmelsen i opplæringsloven og de må uttrykkelig sees i sammenheng. Jeg går ikke inn på læreplanverket her, men viser til redegjørelsen ovenfor i punkt 2.9.

### 3.2.3 Internasjonalt plan

Formålsparagrafen i opplæringsloven er som nevnt forankret i menneskerettighetene. Forarbeidene viser til EMK TP 1 art. 2, ØSK-artikkel 13 nr. 3, SP artikkel 18 og barnekonvensjonen artikkel 28 som relevante kilder.<sup>27</sup> Bostad-utvalget viste til blant annet barnekonvensjonen art. 29 og påpeker at denne krever respekt for barnets egen identitet, foreldrenes så vel som andres identitet, og at dette må gjenspeiles i formålsparagrafen til opplæringsloven.<sup>28</sup>

I barnekonvensjonen art. 29 (1) c) heter det at ”*barnets utdanning skal ta sikte på å utvikle respekt for barnets foreldre, dets egen kulturelle identitet, språk og verdier, for de*

---

<sup>25</sup> Ot.prp.nr. 46 (2007-2008) kap. 9

<sup>26</sup> Innst.O. nr.22 (2008-2009)

<sup>27</sup> Ot.prp. nr. 46 (2007-2008) kap. 3.2

<sup>28</sup> NOU 2007:6 kap. 8.9

*nasjonale verdier i det land barnet bor, landet hvor han eller hun eventuelt kommer fra og for kulturer som er forskjellige fra barnets egen kultur.”*

Vi ser at formålsparagrafen i opplæringsloven må sees i sammenheng med barnekonvensjonen. Oppl. § 2-8 har som nevnt flere funksjoner, men den kultur- og identitetsfremmende funksjonen kommer i annen rekke. Barnekonvensjonen stiller krav til utdanningen som helhet jf. ordlyden ” barnets utdanning”, og en må således se på det totale utdanningstilbudet når en vurderer om formålene er nådd. Likevel kan det være grunn til å stille spørsmål om oppl. § 2-8 i tilstrekkelig grad bidrar til å nå de formål som er beskrevet i barnekonvensjonen art. 29 (1) c).

Barnekonvensjonens art. 28 (1) slår fast at barnets rett til utdanning skal oppnås ”på grunnlag av like muligheter”. Bestemmelsen gjentar prinsippet om ikke-diskriminering i art. 2.

Etter opplæringsloven § 2-1 annet ledd inntreffer retten til grunnskoleopplæring når det er sannsynlig at barnet skal være i Norge i mer enn tre måneder. Plikten inntreffer når det har gått tre måneder. Adgangen til opplæring er således vid. Men for minoritetsspråklige elever med manglende ferdigheter i norsk, kan det norske språket bli et effektivt hinder for realisering av retten til utdanning. FNs komité for barns rettigheter har i flere rapporter påpekt viktigheten av å fremme språkundervisning for å realisere retten til utdanning.<sup>29</sup> Språkundervisning kan mot denne bakgrunn sees i sammenheng med barnekonvensjonens art. 30 om retten til å bruke sitt eget språk, se kapittel 6.

Oppl. § 2-8 er etter min mening egnet til å bidra til at minoritetsspråklige elever, med ulikt utgangspunkt enn flertallet, får realisert sin rett til utdanning gjennom inkludering i opplæringen og integrering i skolemiljøet og samfunnet. Den ivaretar således prinsippet i barnekonvensjonens art. 28 (1) om at retten til utdanning skal oppnås på grunnlag av like muligheter.

---

<sup>29</sup> UNICEF (2007) s. 417 og 418

### 3.3 Andre bestemmelser som kan sees i sammenheng med § 2-8

#### 3.3.1 Innledning

Opplærings situasjonen i skolen utgjør et komplisert bilde av rettslige, pedagogiske og sosiale utfordringer for skoleeier, personal og elever. De enkelte bestemmelsene i opplæringsloven må sees i sammenheng med hverandre. En rett etter en bestemmelse kan få betydning for en annen. I det følgende vil jeg kort gå igjennom noen interessante rettigheter i opplæringsloven som kan sees i sammenheng med § 2-8.

#### 3.3.2 Det psykososiale miljøet – opplæringsloven § 9a-3

Oppl. § 2-8 har som nevnt en inkluderende og integrerende funksjon, og kan i visse tilfeller virke kultur- og identitetsfremmende. For elever som starter i grunnskolen med manglende språkkunnskaper kan det være vanskelig å finne seg til rette faglig og sosialt. En slik situasjon kan etter min mening reise særlige utfordringer for skolen med tanke på å sikre et godt psykososialt miljø jf. oppl.§§ 9a-1 og 9a -3. Således vil opplæringsstilbudet etter § 2-8 kunne innvirke på elevens psykososiale miljø. Et tilbud om opplærings etter § 2-8 kan medvirke til å sikre et godt psykososialt læringsmiljø for eleven.

Jeg vil ikke gå nærmere inn på problemstillingen som er skissert ovenfor, da det ligger utenfor min oppgave.<sup>30</sup>

#### 3.3.3 Retten til spesialundervisning - opplæringsloven kap. 5

I vurderingen av om eleven har rett til spesialundervisning skal det etter oppl. § 5-3 vurderes hvilket utbytte eleven har av den ordinære opplærings, og i hvilken grad

---

<sup>30</sup> For en generell fremstilling av reglene om det psykososiale miljøet; se masteroppgave av vit.ass Simen Kristoffer Warp som ferdigstilles våren 2011.

vanskene kan avhjelpes der. Manglende språkkunnskaper kan være grunnlag for spesialundervisning dersom eleven ikke har eller kan få et tilfredsstillende utbytte av opplæringen, jf. § 5-1. Dersom skolen og kommunen ikke legger til rette for et forsvarlig tilbud etter § 2-8, kan det medføre at de aktuelle elever flyttes over til spesialundervisningen. Se for øvrig kap. 5 om hva som er et forsvarlig opplæringstilbud.

### 3.3.4 Retten til sosialpedagogisk rådgivning - forskriften §§ 22-1 og 22-2

Alle elever har rett til nødvendig rådgivning i form av sosialpedagogisk rådgivning og utdannings- og yrkesrådgivning, jf. oppl. § 9-2 første ledd og forskriften §§ 22-1 og 22-2. Denne retten skal særlig medvirke til utjevning av sosiale forskjeller, forebygge frafall og integrere etniske minoriteter, jf. § 22-1 tredje ledd. De samme formål ivaretas av oppl. § 2-8. Elever som skiller seg fra majoriteten på grunn av etnisk bakgrunn og språkvansker kan særlig ha nytte av slik sosialpedagogisk rådgivning. Ansvar for oppfyllelse av retten ligger hos skoleeier, jf. forskriften § 22-4 og oppl. § 13-10.

### 3.3.5 Oppsummering

Opplæringstilbudet til elevene skal være i overensstemmelse med de formål som er lovfestet i læreplanverket, opplæringsloven og internasjonale konvensjoner gjennom menneskerettsloven.

Etter min mening er § 2-8 godt egnet til å realisere de nevnte formål. Samtidig kan det stilles spørsmål til i hvilken grad den faktisk klarer dette. Bestemmelsen har en tosidig funksjon; den skal både virke inkluderende, samtidig som den kan virke fremmedgjørende. Spørsmålet om i hvilken grad dette skjer, om det er et reelt problem og om hvordan man skal løse dette, ligger utenfor rammen av denne oppgaven.

## **4 Opplæringsloven § 2-8 – retten til særskilt språkopplæring**

### **4.1 Innledning**

Retten til særskilt språkopplæring er hjemlet i opplæringsloven § 2-8. Bestemmelsen gir elever på nærmere vilkår rett til såkalt særskilt norskopplæring. Denne elevgruppen vil også kunne ha rett til opplæring i sitt morsmål, samt tospråklig opplæring. Eleven har ikke plikt til å motta slik undervisning.

Særskilt norskopplæring retter seg mot elever fra språklige minoriteter, og skal være det fremste virkemiddelet for å bedre minoriteters språkkunnskaper i norsk jf. Ot.prp nr. 55 2003-2004 pkt. 6.1.

I det følgende vil jeg gå igjennom de ulike begrepene og materielle vilkår i § 2-8.

### **4.2 Om særskilt norskopplæring**

Særskilt språkopplæring gjennomføres i tråd med det enkeltvedtaket som er fattet på bakgrunn av en kartlegging av elevens ferdigheter i norsk. Eleven kan få opplæring etter en tilpassning til læreplanen i norsk eller opplæring etter læreplanen i grunnleggende norsk for språklige minoriteter, jf. forskrift til opplæringsloven § 1-1 bokstav e). I utgangspunktet står skolene fritt til å velge dette selv. Men det er kommunen som har det overordnede ansvaret for opplæringen i grunnskolen, jf. oppl. §§ 13-1 første ledd og 13-10 første ledd, og kommunen skal ha et forsvarlig system for å sikre at rettighetene til elevene blir ivaretatt, jf. oppl. § 13-10 andre ledd. Kommunen kan instruere skolene i å følge den læreplanen som anses å være den mest hensiktsmessige, eller den kan la det være opp til den enkelte skole å beslutte dette.

Det kan tenkes at et slikt tosporet system virker forvirrende. Her har man to ulike læreplaner, og det kan være vanskelig å vurdere hvilken som er mest hensiktsmessig.

Til læreplanen i grunnleggende norsk for språklige minoriteter er det utviklet et kartleggingsverktøy som korresponderer med de ferdighetsnivåer læreplanen operer med.

Den særskilte norskopplæringen er knyttet til faget norsk. Det er ikke mulig å få særskilt opplæring i andre fag med hjemmel i § 2-8. Men det skal nevnes at en elev kan ha rett til

tospråklig opplæring. Det vil si at eleven blir instruert i faget på sitt morsmål og norsk. Slik undervisning kan i utgangspunktet gis i alle fag.

Innholdet av opplæringen følger av de nevnte læreplaner. Om gjennomføring og organisering heter det i forarbeidene at det er opp til skolen og kommunen å bestemme hvordan den særskilte språkopplæringen skal tilbys innenfor rammen av § 2-8.<sup>31</sup>

Læreplanene som benyttes sier kun noe om hvilke mål som skal nås. Dersom skolen velger å benytte læreplanen i grunnleggende norsk, må elevens progresjon sees i sammenheng med den ordinære læreplanen. Særskilt norskopplæring er en midlertidig ordning til eleven oppnår ”tilstrekkelig dugleik” i norsk til å følge den vanlige undervisningen, jf. § 2-8. Dette fordrer underveisevalueringer og kartlegging.

Når en elev har fått vedtak på særskilt norskopplæring vil dette medføre at skolen ut fra en pedagogisk forsvarlig vurdering skal treffe de tiltak som anses hensiktsmessige, slik at eleven vil nå de kompetansemål som er satt i læreplanen. Den særskilte opplæringen kan således foregå på flere måter, fra ekstra oppfølging i norsktimen med de andre elevene i basisgruppen, til at eleven får individuell oppfølging utenom dette. På denne måten vil opplæringen være i tråd med prinsippet om tilpasset opplæring i oppl. § 1-3. Særskilt norskopplæring kan medføre at eleven får rett til flere undervisningstimer.

#### 4.3 Om morsmålsopplæring

Fremmedspråklige elever vil i noen tilfeller ha krav på opplæring i sitt eget morsmål. Dette forutsetter at denne type opplæring er ”nødvendig”, jf. oppl. § 2- 8 første ledd annet punktum, se kap. 4.7.1. Morsmålsopplæringen vil gå ut på at eleven får et undervisningstilbud utenfor den ordinære opplæringen. Eleven vil bli tatt ut av klassen for den aktuelle timen, og vil bli undervist av en egen lærer med kompetanse i det aktuelle språk. Dersom det er flere elever med samme behov og språk, vil disse kunne forme en egen basisgruppe i forbindelse med denne opplæringen. Det kan også formes midlertidige innføringsklasser for slike elever innenfor rammen av oppl. § 8-2 om organisering av basisgrupper. Opplæringen kan også finne sted etter endt ordinær

---

<sup>31</sup> Ot.prp. nr.55 (2003-2004) s. 23

opplæring, eventuelt på en annen skole. Det nærmere innholdet av opplæringen vil følge av lærerplanen i morsmål for språklige minoriteter som er utarbeidet av Utdanningsdirektoratet.

#### 4.4 Om tospråklig fagopplæring

Tospråklig opplæring vil si at eleven blir undervist i faget på norsk og på sitt morsmål. Eleven blir da instruert i og får forklart begreper på sitt eget språk. Denne type opplæring skjer med utgangspunktet i læreplanen for faget. Eleven vil således ha den fordelen at vanskelige begreper blir forklart på både norsk og morsmålet, på denne måten vil elevens språklige og faglige ferdigheter øke betraktelig.

#### 4.5 Om språklige minoriteter

Bestemmelsen retter seg mot språklige minoriteter, jf. overskriften i § 2-8. I første ledd fremgår det at dette er elever med et annet morsmål enn norsk og samisk. Begrepet morsmål kan forklares på flere måter, og er ikke et rettslig begrep. Ut fra en normal språklig forståelse kan begrepet forstås som det språket en har lært seg først, og som en behersker best. Denne definisjonen kan også kalles ”førstespråk”. Begrepet kan defineres på ulike måter etter ulike kriterier. Et barn kan være to – eller flerspråklig, og kan også mangle et klart morsmål.<sup>32</sup> Dette medfører at en vurdering av om eleven kan sies å ha norsk som morsmål, kan bli vanskelig. For en saksbehandler i skolen er det da nødvendig med klare retningslinjer på når elever kan regnes som minoritetsspråklige etter § 2-8.

I tolkningsuttalelse 2008/3451 fra Utdanningsdirektoratet angående begrepet ”morsmål”, uttales det at det avgjørende etter § 2-8 er hvorvidt eleven har tilstrekkelige ferdigheter i norsk til å følge den vanlige undervisningen. Utover dette vil ikke direktoratet definere begrepet morsmål noe nærmere. Uttalelsen sier ikke noe om hvordan begrepet skal forstås ved anvendelse av § 2-8. Dette er uheldig da det for saksbehandlere i skolen er nødvendig med klare og gode tolkningsuttalelser å forholde seg til. Det kan virke som om

---

<sup>32</sup> NOU 2010:7 s. 25



Utdanningsdirektoratet ikke anser begrepet som problematisk, men mener at den reelle problematikken ligger i om eleven har tilstrekkelige ferdigheter til å følge den ordinære undervisningen. Ofte vil dette være riktig. Men når det gjelder elever som behersker flere språk, herunder norsk, er det ingen lett oppgave å slå fast hvilket ”morsmål” eleven har. Valget av kriterier avgjør om eleven kan vurderes etter § 2-8 med tanke på særskilt språkopplæring. I relasjon til § 2-8 får begrepet ”morsmål” juridisk status.

#### 4.6 ”Tilstrekkelig dugleik i norsk” - om vilkåret og kartlegging

##### 4.6.1 Vilkaaret

Retten til særskilt språkopplæring etter § 2-8 er betinget av om eleven har tilstrekkelig dugleik i norsk til å følge den vanlige opplæringen i skolen, jf. første ledd første punktum. Med vanlig opplæring menes den opplæringen som følger av læreplanverket for det aktuelle skoletrinn.

Etter § 2-8 skal en ta utgangspunkt i den enkelte elev, og vurdere hvorvidt denne evner å følge den ordinære undervisningen. § 2-8 bygger på den tanken at en elev med begrensede ferdigheter i norsk vil ha et svært begrenset utbytte av undervisningen, hvis noe utbytte i det hele tatt. Bestemmelsen åpner opp for en sammenligning av elevens norskkunnskaper og hvilket utbytte eleven har eller forventes å kunne få av den ordinære undervisningen. Personalet ved skolen skal følgelig vurdere hva det etter deres skjønn kreves av ferdigheter til å følge den ordinære opplæringen, altså samtlige fag, og om eleven har de kunnskapene i norsk som er nødvendige.

Adgangen kommunen har for å evaluere eleven med tanke på særskilt språkopplæring følger av fjerde ledd i bestemmelsen. Der heter det at kommunen skal kartlegge elevens ferdigheter i norsk før det blir fattet enkeltvedtak. I praksis er det lærerne på vedkommende skole som gjør dette. I utgangspunktet skal eleven bare vurderes ut fra språkkunnskapene. Det er ikke etter § 2-8 hjemmel til å vurdere og kartlegge andre evner eller vansker hos eleven, sml. § 5-3 om sakkyndig vurdering i forkant av vedtak om spesialundervisning. Dersom det avdekkes andre forhold enn manglende språkkunnskaper ved eleven, kan lærer si i fra til rektor om at eleven kan ha behov for

spesialundervisning, jf. § 5-4 første ledd. Det er heller ingen ting i veien for at skolen lar PP-tjenesten utføre kartleggingen av elevens språkvansker.<sup>33</sup>

Begrepet ”tilstrekkelig dugleik” tar sikte på et visst nivå av ferdigheter i norsk. Gjennom § 2-8 stilles det et kompetansekrav til elever fra språklige minoriteter. Innholdet av begrepet kan vanskelig presiseres nøyaktig, og er en pedagogisk målestokk. Vurderingen foretas skjønnsmessig av personell ved skolen. De kriterier og vurderinger som legges til grunn er ikke av juridisk art, men følger av hva som er allment kjent og akseptert innen pedagogikken. Det rettslige kravet går ut på at saksbehandlingen må være forsvarlig, og dette stiller krav til fremgangsmåten man velger ved vurderingen, herunder hvor ”listen” ligger i forhold til det å evne å ta del i undervisningen.

Det må videre være adgang til å bygge vurderingen på de erfaringer læreren gjør seg i klasserommet angående elevens mestring og delaktighet i undervisningen. Dette gjelder i alle de forskjellige fagene eleven har, da eleven skal vurderes i forhold til sin evne å følge den ordinære undervisningen jf. ordlyden i § 2-8.

Hvorvidt eleven har ”tilstrekkelig dugleik” eller ikke, er som nevnt avgjørende for å ha en rettighet etter § 2-8. Dersom personalet er i tvil og eleven er et grensetilfelle, taler hensynene bak regelen for at eleven gis særskilt språkundervisning. Dersom eleven ikke i tilstrekkelig grad evner å ta del i opplæringen, innebærer dette at eleven ikke får det utbytte av undervisningen som er forventet. Dette vil være et effektivt hinder av retten til opplæring i grunnskolen.

#### 4.6.2 Hvem skal kartlegge?

Etter § 2-8 fjerde ledd er det kommunen som har ansvaret for kartleggingen av minoritetsspråklige elever. Det er i praksis personalet ved elevens skole som gjennomfører kartleggingen. Plikten ble presisert i § 2-8 fjerde ledd etter lovendring 1. august 2009. Endringen var en følge av det man oppfattet som tilfeldig og mangelfull kartlegging av minoritetsspråklige elever.<sup>34</sup> Selv om plikten allerede følger av

---

<sup>33</sup> Grongstad (2009) s. 55

<sup>34</sup> Innst.O nr.86 (2008-2009) til § 2-8 nytt fjerde ledd

forvaltningsloven § 17 om forvaltningsorganets utredningsplikt, var nok endringen i § 2-8 høyst nødvendig for å nå ut til de som skal anvende regelen.

Kartleggingen etter § 2-8 tar sikte på en skjønnsmessig vurdering av elevens ferdigheter i norsk. Det finnes ingen bestemmelser som krever sakkyndig vurdering, og det anses som gjeldende rett at dette ikke er nødvendig.<sup>35</sup> Det er følgelig ikke nødvendig at kartleggingen foretas av personale med spesialpedagogisk eller særskilt språklig kompetanse. Men siden kartleggingen er en følge av forvaltningsorganets utrednings- og informasjonsplikt, jf. fvl. § 17, stilles det visse krav til saksforberedelsens kvalitet.<sup>36</sup> Det ligger i dette at det kan være problematisk dersom ufaglærte assistenter eller lærerstudenter får ansvaret og foretar kartlegging på egen hånd. Det bør etter min mening være en lærer som har ansvaret for den enkelte kartlegging. På denne måten oppfyller kommunen som skoleeier plikten etter fvl. § 17 og oppl. § 2-8 fjerde ledd om forsvarlig saksbehandling ved kartleggingen.

Dersom kartlegging ikke er gjennomført, eller er mangelfull, vil dette være en saksbehandlingsfeil som kan føre til at vedtaket oppheves, jf. fvl. §41.

#### 4.6.3 Hvordan gjennomføre kartlegging?

Kartleggingen skal foregå før det blir fattet vedtak, og underveis i den særskilte språkopplæringen som grunnlag for å vurdere elevenes behov, jf. § 2-8 fjerde ledd. Verken i loven, forskriften eller i forarbeidene er det gitt noen bindende føringer på hvilke metoder som skal anvendes i forbindelse med kartleggingen. I forarbeidene til § 2-8 uttales det at kommunene anbefales å ta i bruk ” Kartleggingsmateriell Språkkompetanse i grunnleggende norsk”, men at den enkelte kommunen står fritt til å anvende eget materiell.<sup>37</sup> Kommunen kan også velge å la det være opp til den enkelte skolen å velge hvordan kartleggingen skal gjennomføres. Denne valgfriheten har ikke

---

<sup>35</sup> Ot.prp.nr. 55 (2003-2004) kap. 3.2 og Grongstad (2009) s. 55

<sup>36</sup> Woxholt (2006) s. 326

<sup>37</sup> Ot.prp. nr.55 (2008-2009) kap. 6.4

vært uproblematisk, og har vært gjenstand for kritikk fra pedagogisk hold. Kamil Øzerk mener kartleggingen er tilfeldig, stigmatiserende og unødvendig ressurskrevende.<sup>38</sup>

Kommunen har i dag flere muligheter til å gjennomføre kartlegging. Den enkelte skole kan gjennomføre kartleggingen på den måte som den finner hensiktsmessig, med verktøy og metoder etter eget valg. Skolene kan også velge å ta i bruk det kartleggingsmaterialet som er utarbeidet av Utdanningsdirektoratet. Dette er ”Kartleggingsmateriell Språkkompetanse i grunnskolen” som er utviklet til læreplanen i grunnleggende norsk for språklige minoriteter. I nevnte læreplan vises det til dette verktøyet. Læreplanen forutsetter en vurdering av språkkunnskapene etter nevnte verktøy. Når elevene når målene i læreplanens nivå 3, har de som regel tilstrekkelige ferdigheter til å delta i norskopplæring etter ordinær læreplan i norsk.<sup>39</sup> Etter at særskilt språkopplæring er innvilget, vil eleven bli vurdert etter de kompetansemål den ordinære læreplanen i norsk setter, samt bli vurdert med kartleggingsverktøyet som er utviklet for læreplanen i grunnleggende norsk. Dette fordi den særskilte opplæringen er midlertidig.

Alt i alt står kommunen relativt fritt i valg av fremgangsmåte når det tas stilling til om eleven har tilstrekkelige kunnskaper i norsk til å følge den ordinære undervisningen. Uansett hvilken fremgangsmåte kommunen velger må saksbehandlingen være forsvarlig. Det er hensiktsmessig å starte kartleggingen så tidlig som mulig, dersom eleven antas å kunne ha problemer med å følge undervisningen på norsk.

## 4.7 Vilkårene for morsmålsopplæring og tospråklig fagopplæring

### 4.7.1 Innledning

Etter § 2-8 første ledd siste punktum har elever som kvalifiserer til særskilt norskopplæring ”om nødvendig” rett til morsmålsopplæring, tospråklig fagopplæring eller begge deler (heretter utvidet språkopplæring). Dette vilkåret ble introdusert ved lovendringen i 2004. Slik bestemmelsen var formulert før lovendringen hadde kommunen plikt til å gi nødvendig særskilt norskopplæring, tospråklig opplæring og opplæring i

---

<sup>38</sup> Øzerk (2007) s. 33

<sup>39</sup> NOU 2010:7 s. 178

morsmål, loven skilte ikke direkte mellom disse. Etter lovendringen skulle særskilt norskopplæring bli det fremste virkemiddelet for minoritets elever som ikke behersker norsk.

#### 4.7.2 Vilåret "om nødvendig"

Etter ordlyden og sammenhengen i § 2-8 skal det noe mer til for å få rett til denne type undervisning, enn særskilt norskopplæring. Det må fremstå som nødvendig, altså påkrevd eller uunnværlig, for eleven å få denne type undervisning.

Ifølge Ot.prp. 55 (2003-2004) skal elever med svært avgrensede ferdigheter i norsk kunne ha rett til morsmålsopplæring og tospråklig fagopplæring i en overgangsperiode. Dette vil for eksempel gjelde nylig ankomne elever. Kommunen kan også velge å gi slik undervisning i de tilfeller den ikke har plikt til dette. Kommunen og skolen skal gis mulighet til å finne gode pedagogiske og organisatoriske måter å gjennomføre den særskilte opplæringen på.<sup>40</sup> Flertallet i Stortingskomiteen fulgte opp og konkluderte med at kjernen i de nye reglene er at retten til særskilt opplæring i norsk forsterkes, og at dette vil bidra til bedre språkopplæring og fremme integrering. Videre sluttet flertallet seg til departementets forslag om å gi elever med særlig begrensede ferdigheter i norsk rett til morsmåls- eller tospråklig opplæring.<sup>41</sup>

Ordlyden og forarbeidene peker på at det kun er i unntakstilfeller at eleven har rett til utvidet språkopplæring etter § 2-8.

Dette vil for eksempel være der eleven ikke kan noe norsk, og følgelig ikke har særlig nytte av særskilt norskopplæring som blir gitt på norsk. En kan legge til grunn at eleven har rett til utvidet språkopplæring når ferdighetene i norsk ikke er tilstede, eller er på et svært lavt nivå. Da er det viktig at skolen har personale som kan kommunisere med eleven. Det pedagogiske argumentet må være at opplæring i og på eget språk vil bidra til å lette norskopplæringen senere. I den skjønnsmessige avgjørelsen som personalet ved

---

<sup>40</sup> Ot.prp.nr.55 (2003-04) til § 2-8

<sup>41</sup> Innst.O. Nr.92 (2003-04) til § 2-8

skolen må foreta, kan det legges vekt på resultatet av kartleggingen, samt hvordan eleven evner å følge den særskilte norskopplæringen og dermed utbyttet av denne.

Retten til utvidet språkopplæring strekker seg ikke lenger enn retten til særskilt norskopplæring. Utvidet opplæring kan finne sted før eleven starter med norskopplæringen, eller elevene kan få et tilbud med begge typer opplæring.

Innen de pedagogiske fagkretser har det lenge vært allment akseptert at undervisning i og på morsmålet i kombinasjon med opplæring i andrespråket er en fordel.<sup>42</sup>

Morsmålsundervisning og tospråklig undervisning vil fra en faglig pedagogisk vinkling således alltid være en fordel. Språkopplæring på et slikt grunnlag vil alltid være ”nødvendig” og i elevens beste interesse. Det er interessant at dagens regelverk ikke tar hensyn til dette, men det er forståelig at tilgangen på kvalifisert personell er begrenset. Der kommunen har slike ressurser bør så mange minoritetselever som mulig få slik utvidet språkopplæring. Men en slik mulighet for et flertall bør ikke begrense det tilbud mindretallet faktisk har rett til etter § 2-8.

#### 4.7.3 Vurderingen i praksis

I juridisk teori vises det ofte til ordlyden i § 2-8 uten at vilkårene blir vurdert nærmere.<sup>43</sup> Grongstad hevder at forskjellen mellom de to vilkårene i praksis ikke vil være særlig stor,<sup>44</sup> altså at man fort vil konkludere med at eleven har rett til både særskilt opplæring i norsk og i morsmål og/eller tospråklig opplæring.

Både juridisk og pedagogisk er det en stor forskjell mellom de to nødvendighetsvurderingene i § 2-8. Årsaken til at de to vilkårene er forskjellige, er som nevnt ønsket om å prioritere særskilt norskopplæring, slik at dette blir det fremste virkemiddelet for minoritetsspråklige elever.<sup>45</sup> En kan tenke seg at det for personellet i skolen er vanskelig å skille mellom innholdet i de to vurderingene. Dette kan kanskje stemme. Statistikk fra SSB viser at det for skoleåret 09/10 var cirka 22 000 elever som

---

<sup>42</sup> Phil (2010) s. 117

<sup>43</sup> Se for eksempel Erdis og Bjerke (2009) s. 22

<sup>44</sup> Grongstad (2009) s. 55

<sup>45</sup> Ot.prp.nr.55 (2003-2004) kap. 6.1

fikk utvidet språkopplæring. Det totale antallet elever som fikk opplæring etter § 2-8 var cirka 41 000.<sup>46</sup> Dette viser at det i praksis er en stor forskjell i antall elever som mottar vanlig og utvidet opplæring etter § 2-8. Om dette skyldes at regelverket er korrekt anvendt, eller om det skyldes begrensede faglige ressurser, er vanskelig å si. Det er nok slik at mange elever skulle ha fått utvidet språkopplæring, men at de på grunn av mangel på faglige ressurser ikke kan få dette. Tallet fra SSB skulle således ideelt vært høyere. Samtidig kan det ikke utelukkes at personellet i skolen innvilger både norskopplæring og utvidet opplæring ut fra de samme kriteriene. En konsekvens av dette er at de elever som reelt sett trenger utvidet språkopplæring får et redusert tilbud, da ressursene blir fordelt på flere.

Østbergutvalget peker på at langt flere har rett til utvidet språkopplæring enn de som faktisk får det, og at en mulig medvirkende årsak er bestemmelsens utforming.<sup>47</sup> Dette kan tyde på at forskjellen mellom de to vurderingene i praksis har blitt større enn lovgiver hadde tenkt.

På bakgrunn av det foreliggende materialet er det ingenting som tyder på at elever i praksis både får særskilt norskopplæring og utvidet språkopplæring, når eleven ikke har tilstrekkelig dugleik i norsk til å følge den ordinære undervisningen. Men det er mulig at dette skjer i skolene, og dette illustrerer de utfordringene lovgiver har når det gjelder lovverket på utdanningsrettens område.

All den tid det ikke er foretatt et nasjonalt tilsyn med bestemmelsen kan det ikke konkluderes, men kun pekes på mulige årsaker.

---

<sup>46</sup> SSB.no Tabell 6.

<sup>47</sup> NOU 2010:7 s. 175 og 176

## 4.8 Undervisning ved annen skole - § 2-8 annet ledd

### 4.8.1 Innholdet i regelen

Nærskoleprinsippet er nedfelt i oppl. § 8-1, og går ut på at grunnskoleelever har rett til å gå på den skolen som ligger nærmest. Dette er en rettighet for den enkelte elev og innebærer at all undervisning i utgangspunktet skal foregå ved denne skolen. Det er ikke anledning til å tilby hele eller deler av undervisningen ved andre skoler uten rettslig grunnlag. Noe annet ville medføre at retten etter oppl. § 8-1 fort ville blitt illusorisk.

For elever fra språklige minoriteter kan opplæring i morsmål finne sted ved en annen skole enn den de vanligvis går ved, jf. § 2-8 annet ledd. Det finnes ingen konkrete uttalelser i forarbeidene til § 2-8 som sier noe om begrunnelsen for bestemmelsen. Men ifølge forarbeidene til den tilsvarende bestemmelsen i friskoleloven § 3-5 er begrunnelsen at morsmålopplæring blir gitt i tillegg til det ordinære timetallet.<sup>48</sup> Når opplæringen gis i tillegg til det vanlige timeantallet vil ikke eleven gå glipp av andre undervisningstimer. På mange skoler legges morsmålsopplæringen til etter ordinær skoletid.<sup>49</sup> Der opplæringen finner sted innenfor den ordinære opplæringstiden kan det spørres om hvilke timer dette går på bekostning av. Samtidig vil det å bli tatt ut av timen kunne oppleves negativt for den enkelte elev. Dette kan føre til en isolering fra fellesskapet.<sup>50</sup> Her kommer de motstridende funksjonene til § 2-8 godt frem.

Bestemmelsen åpner for å tilby denne type opplæring ved en annen skole. Dette innebærer at kommunen står friere og kan koordinere denne type opplæring bedre. Dersom flere elever fra ulike skoler har behov for samme type opplæring, kan skolen tilby elevene undervisning i gruppe. Videre vil bestemmelsen gjøre opplæringen mer fleksibel og ivaretar dermed også hensynet til læreren. Et av formålene bak utformingen av § 2-8 er ønsket om at kommunene selv skal finne gode organisatoriske modeller for opplæring for å nå målet om tilpasset opplæring for alle.<sup>51</sup> Regelen er et utslag av denne tankegangen. Dette samsvarer med det som er hevdet i juridisk teori om at bakgrunnen

---

<sup>48</sup> Ot.prp.nr.33(2002-2003) s. 58

<sup>49</sup> NOU 2010:7 s. 154-155

<sup>50</sup> NOU 2010:7 s. 154

<sup>51</sup> Ot.prp.nr.55 (2003-2004) kap. 3.9



for denne bestemmelsen er at den enkelte kommune skal ha mulighet til å organisere undervisning i ulike morsmål slik at kostnaden blir lavest mulig, og kanskje også kvaliteten best mulig.<sup>52</sup> Selv om det vil være en ulempe for eleven å måtte dra til en annen skole, vil dette kunne veies opp av den fordel det er å motta slik undervisning.

#### 4.8.2 Transportkostnader

Når opplæringen legges til en annen skole oppstår spørsmålet om hvem som skal sørge for transport og kostnadene til dette.

Retten til gratis grunnskoleutdanning er hjemlet i oppl. § 2-15. Det følger av ordlyden at kommunen ikke kan kreve at elevene selv dekker utgifter til transport i skoletiden. Av dette kan det argumenteres for at kommunen har ansvaret for å dekke utgifter til transport i forbindelse med at morsmålsopplæringen legges til en annen skole. Prinsippet i bestemmelsen om rett til følge og nødvendig tilsyn i oppl. § 7-4 må også kunne anvendes her.

#### 4.9 "Anna opplæring" - § 2-8 tredje ledd

Oppl. § 2-8 tredje ledd lyder:

*“Når morsmålsopplæring og tospråkleg fagopplæring ikkje kan givast av eigna undervisningspersonale, skal kommunen så langt mogleg leggje til rette for anna opplæring tilpassa føresetnadene til elevane.”*

Mangel på kompetent personale er et velkjent problem og vil innebære at retten til morsmålsundervisning og tospråklig fagopplæring ikke kan realiseres. For å bøte noe på dette har lovgiver innført en plikt for kommunen til å legge til rette for annen opplæring tilpasset forutsetningene til eleven, jf. ordlyden over. Det må vurderes hvem som regnes som egnet undervisningspersonale og hvilke opplæringsmetoder som kan være aktuelle.

---

<sup>52</sup> Hove (2008) note 43

#### 4.9.1 Egnede undervisningspersonale

Kompetansekravene er hjemlet i forskrift til opplæringsloven kap.14.

Det følger av § 14-1 at det er et grunnkrav om pedagogisk kompetanse og i §§14-2 og §14-3 er det gitt spesifikke retningslinjer for lærere i grunnskolen og den videregående skolen.

Det stilles videre krav til morsmållærer for språklige minoriteter i forskriftens § 14-4. Det stilles krav til både pedagogisk og faglig innsikt i det aktuelle språket. Det er kjent at det er vanskelig å finne kompetente kandidater, og det er i oppl. § 14-5 annet ledd adgang til å ansette en kompetent kandidat i det aktuelle språket på det vilkår at personen fullfører pedagogisk opplæring. Etter bestemmelsens tredje ledd skal arbeidsgiver og arbeidstaker avtale gjennomføringen på nærmere vilkår. De nevnte krav må også gjelde for tospråklig lærer, da de gjennomfører undervisning på norsk og et fremmedspråk.

Vi ser her at det stilles høye faglige krav til lærerne. I praksis er slike lærere mangelvare, dette er også noe av bakgrunnen for lovendringen i 2004.<sup>53</sup> Ved å lempe på kravet kan en kanskje i større grad ansette og få hjelp fra personer med språklige ressurser i kommunen. Men å åpne for ufaglærte lærere og assistenter vil være betenkelig ut fra det grunnleggende kravet til kvalitet i undervisningen. I stedet har lovgiver valgt å gi skolen plikt, jf. ordlyden ”skal”, til å sørge for et alternativt opplæringsopplegg så langt det er mulig.

#### 4.9.2 Om forbeholdet ”så langt mogleg”

Plikten for kommunen strekker seg ikke lenger enn det som er mulig. Hva som er mulig avhenger av tilgjengelig ressurser, personale og pedagogiske forsvarlige metoder. Dersom det er mulig å gi slik alternativ opplæring er kommunene forpliktet til dette. Kommunene mottar støtte til opplæring etter § 2-8 som rammetilskudd.<sup>54</sup> Annen opplæring vil fort bli kostbart, og kommunen må vurdere kostnadene opp mot de ressurser som er tilgjengelige. Herunder må kommunen se på om en elev vil ta beslag på så store ressurser at det går

---

<sup>53</sup> Ot.prp.nr.55(2003-2004) kap. 3.9 og 6.1

<sup>54</sup> NOU 2010:7 s. 76

utover opplæringen av andre elever med behov for språkopplæring. Det er vanskelig å si noe om hvor grensen går, antakelig kan kommunen begrunne et avslag med at gjennomføringen vil bli særlig økonomisk byrdefull.

#### 4.9.3 Om undervisningen "Anna opplæring tilpassa føresetnadene til elevane"

Kommunen skal tilby annen opplæring og denne skal være tilpasset forutsetningene til eleven. Ut fra ordlyden kan det ikke utledes hva slik opplæring kan gå ut på. Men den skal være tilpasset forutsetningene til eleven. Dette henger sammen med prinsippet om tilpasset opplæring i oppl. §1-3. Innholdet av opplæringen beror på en pedagogisk vurdering. Men det er likevel av interesse å vurdere hva lovgiver har ment om slik alternativ opplæring.

Bestemmelsen var tidligere inntatt i den nå opphevede forskrift til opplæringsloven av 28. Juni 1999 nr. 722, og ble inntatt i dagens § 2-8 ved lovendring i 2004.<sup>55</sup> Lovgiver har ikke gitt eksempler på alternativ opplæring, men i innstillingen presiseres departementets synspunkt om at kommunene skal ha frihet til å finne gode pedagogiske og organisatoriske måter å tilby slik opplæring.<sup>56</sup>

Lignende bestemmelser er inntatt i oppl. §§ 2-7 annet ledd og 6-2 femte ledd om henholdsvis opplæring i finsk og samisk. Der heter det at departementet kan gi forskrifter om alternative former for opplæring når opplæring i språket ikke kan gis av egnet undervisningspersonale. De nevnte bestemmelser har ikke et forbehold for hva som er mulig slik som i § 2-8 tredje ledd. I forarbeidene fremgår det at hensynet bak bestemmelsene er å sikre et reelt innhold i opplæringsretten.<sup>57</sup> Dette hensynet kan også sies å ligge bak bestemmelsen i § 2-8 tredje ledd. Om denne sikrer et reelt innhold i retten er avhengig av hvordan opplæring som kan tilbys. For samisk- og finskopplæring er det i forskriftens § 7-1 gitt eksempler på slik undervisning; fjernundervisning, intensivundervisning, eller særlige leirskoleopphold. Oppl. § 2-8 åpner ikke opp for å gi forskrifter om alternative former for opplæring. Den har også som nevnt et ikke

---

<sup>55</sup> Ot.prp.nr.55 (2003-2004) kap. 6.1

<sup>56</sup> Innst.O. nr.92 (2003-2004)

<sup>57</sup> Ot.prp.nr.46 (1997-1998) kap. 23.3

ubetydelig forbehold i formuleringen ”så langt mulig”. Denne forskjellen mellom oppl. § 2-8 og §§ 2-7 og 6-2 kan ha sammenheng med det folkerettslige vernet urfolk og språklige minoriteter har.

#### 4.9.3.1 Fjernundervisning

Fjernundervisning kan være aktuelt etter § 2-8. Men her vil fort forbeholdet slå inn. De fleste skoler har ikke systemer for slikt, og en kan følgelig ikke kreve dette med hjemmel i § 2-8. Østbergutvalget peker i sin rapport på det uutnyttede potensialet som ligger i digitale læremidler og fjernundervisning, og foreslår at det skal satses på dette, samt at det utvikles støtteordninger for innkjøp av utstyr som gjør dette mulig.<sup>58</sup>

#### 4.9.3.2 Intensivundervisning

Intensivundervisning i kortere perioder fordrer kyndig personale og kan være problematisk i forhold til inkludering og deltakelse i skolemiljøet. Særlige leirskoleopphold vil nok ikke være aktuelt.

#### 4.9.3.3 Oppsummering

Etter dette kan det se ut til at lovgiver ikke har hatt noen klar formening om hvilke særlige opplæringsmetoder som kan være aktuelle for å gi retten en realitet. Men det er viktig å påpeke at bestemmelsen er tuftet på tanken om at kommunene selv skal kunne bestemme hvilket tilbud som skal organiseres innenfor rammen av § 2-8.<sup>59</sup>

---

<sup>58</sup> NOU 2010:7 s. 180-183

<sup>59</sup> Ot.prp.nr.55 (2003-2004) kap 3.9 og 6.1

#### 4.10 Er retten til særskilt språkopplæring relativ?

Ved spesialundervisning er vurderingstemaet om eleven har eller kan få ”tilfredsstillende utbytte av opplæringen”, jf. oppl. § 5-1. I vurderingen av om eleven har rett til spesialundervisning ser man blant annet på om skolen evner å tilpasse den ordinære opplæringen slik at utbytte er forsvarlig, jf. § 5-3.

Dette betyr at samme elev kan ha krav på spesialundervisning ved en skole, men ikke ved en annen.<sup>60</sup> Retten til spesialundervisning er relativ.<sup>61</sup> Vil det samme kunne gjelde for retten til særskilt språkopplæring etter § 2-8? Kan skolen vise til at de evner å tilpasse undervisningen slik at eleven ikke trenger særskilt norskopplæring, men vil få tilpasset norskopplæring?

Vurderingen av språkferdighetene skal sammenlignes med det som kreves av den ordinære opplæringen. Når det er en elev i klassen med manglende språkkunnskaper stiller dette særlige krav til den ordinære opplæringen, og de enkelte lærere må tilpasse undervisningen innenfor rammen av læreplanene etter eget pedagogisk skjønn. Det kan tenkes at noen skoler er særlig dyktige på dette, slik at eleven likevel har ”tilstrekkelig dugleik”. Rent teoretisk er dette en mulighet, men i den praktiske skolehverdagen er nok dette en sjelden situasjon. Dette vil uansett kun gjelde elever som ikke utpeker seg som noen klare kandidater for språkopplæring etter § 2-8

Det er videre klart at for noen minoritets elever vil en mer ”ordinær” tilpasning være nok, mens det for andre er nødvendig med vedtak etter § 2-8. Det kan være greit å være klar over denne nyansen. Dersom en skole setter terskelen etter § 2-8 lavt, vil mange elever få særskilt språkopplæring. Dette medfører at de knappe ressursene fordeles på flere, og det vil gå ut over de som trenger det mest. Samtidig vil mange elever ha store problemer med å få et forsvarlig utbytte av opplæringen dersom terskelen settes for høyt.

---

<sup>60</sup> Kjellemo (1995), s. 62-63

<sup>61</sup> Grongstad (2009) s. 57

#### 4.11 Når opphører retten etter § 2-8?

Opplæringstilbudet etter § 2-8 strekker seg ikke lenger enn behovet til eleven skulle tilsi etter de overnevnte kriterier. En avgjørelse om at rettigheten opphører fordrer enkeltvedtak og kartlegging i forkant, på samme måte som når opplæring etter § 2-8 innvilges. Dette følger av ordlyden i § 2-8 fjerde ledd.

## 5 Krav til undervisningstilbudet

### 5.1 Innledning

Oppl. § 2-8 karakteriseres av vurderingspregete regler på både vilkår- og følgesiden. Lignende rettigheter er retten til sosiale tjenester etter sosialtjenesteloven kap. 4 og retten til spesialundervisning etter opplæringsloven kap. 5.<sup>62</sup>

Innholdet av det ordinære opplæringstilbudet som elever har rett til, jf. oppl. § 2-1, fastsettes ikke i form av enkeltvedtak og er derfor ikke gjenstand for begrunnelse eller klage etter forvaltningsloven.<sup>63</sup> Det har således blitt hevdet at dette er et lavterskeltilbud som elevene må ta som det er.<sup>64</sup> Vedtak om spesialundervisning etter oppl. kap. 5 kan påklages og bringes inn for domstolene til overprøving. Når det gjelder språkopplæring så havner denne retten i en mellomstilling. Språkopplæring er ikke spesialundervisning, men er en form for tilpasset opplæring. Da bestemmelsen krever et enkeltvedtak, må elevene ha samme mulighet til å klage og til å bringe vedtaket inn for domstolene, som et vedtak om spesialundervisning. Det er i denne sammenheng interessant å se på hvilke krav elevene kan stille til opplæringstilbudet etter § 2-8. Først vil jeg se på om § 2-8 gir elevene en rettighet, deretter vil jeg se på de krav som kan stilles til tilbudet etter § 2-8.

### 5.2 Lovgivers intensjon

Etter ordlyden gir § 2-8 elevene en rett til språkopplæring dersom vilkårene er oppfylt. Den korte definisjonen på en juridisk rettighet i tradisjonell juridisk forstand, er en ytelse man har et krav på når vilkårene er oppfylt. I velferdsretten skilles det i teorien mellom de ytelser en har krav på, og de ytelser man må konkurrere med andre om.<sup>65</sup> Dette betyr at i noen tilfeller har en rett og krav på en bestemt ytelse, mens i andre tilfeller strekker ikke retten seg lenger enn til å konkurrere med andre om knappe ressurser. Mange

---

<sup>62</sup> Kjønsstad, Syse (2008) kap. 2.3.4

<sup>63</sup> Collin-Hansen (2008) s. 406

<sup>64</sup> Collin-Hansen (2008) s. 409

<sup>65</sup> Kjønsstad, Syse (2008) kap. 2.3

rettigheter vil havne mellom de to nevnte kategoriene.<sup>66</sup> Dette betyr at begrepet rettighet ikke har en enkel definisjon, og at man må forsøke å analysere rettigheten for å kunne si noe om dens karakter.

Når § 2-8 bruker ordene ”rett til”, tyder dette på at språkopplæring er en ytelse man har rettskrav på å få, dersom vilkårene er oppfylt. Dette følger av en ordlydsfortolkning. Forarbeidene til bestemmelsen taler også om at elevene har en rett til særskilt språkopplæring, og at bestemmelsen krever et enkeltvedtak.<sup>67</sup>

Ut fra det overnevnte skulle rettstilstanden være klar. En analyse av rettigheten fordrer likevel en gjennomgang av bakgrunnen for bestemmelsen.

I det følgende vil jeg gå igjennom lovhistorikken til § 2-8 for å belyse hva lovgiver har ment med å gi en rett, herunder se om lovgiver har sagt noe om hva elevene kan kreve av tilbudet.

### 5.2.1 Ny opplæringslov

I forbindelse med vedtakelsen av ny opplæringslov uttaler departementet i Ot.prp.nr. 36 (1996-1997) i kap. 7.4.4 at prinsippet om elevtilpasset opplæring gjelder for elever fra språklige minoriteter. Dette betyr at det må tas hensyn til elever som ikke mestrer norsk, og at det er nødvendig å sette inn tiltak som opplæring i og på deres eget språk for at denne gruppen elever skal få et tilfredsstillende utbytte av opplæringen. Det vises til at de kommuner som tilbyr slik undervisning får tilskudd fra staten. Videre uttaler departementet at grunnskoleloven ikke sier noe presist om hva prinsippet om tilpasset opplæring vil innebære for denne gruppen elever, og at jussen og de faktiske forholdene på området dermed er uklare. Til slutt uttaler departementet følgende;

*“Omsynet til eit likeverdig opplæringstilbod landet over også for denne elevgruppa, taler for at det bør vere bindande og einsarta reglar for alle kommunane også når det gjeld*

---

<sup>66</sup> Kjønsstad, Syse (2008) kap. 2.3.3

<sup>67</sup> Se Ot.prp.nr. 55 (2003-2004) kap. 3.9 og 6.1, og Ot.prp.nr. 55 (2008-2009) kap. 6.4 og 13.1



*denne opplæringa. Departementet vil derfor gå inn for at det i ei ny opplæringslov blir gitt heimel til å fastsetje forskrifter om opplæring for elevar frå språklege minoritetar.”*

På denne bakgrunn gikk departementet inn for å lovfeste i ny opplæringslov § 2-8 følgende bestemmelse: *“Departementet gir forskrifter om plikt for kommunane til å gi særleg opplæring for elevar frå språklege minoritetar.”*

Denne proposisjonen ble imidlertid ikke behandlet av Stortinget. Det ble senere avgitt en ny proposisjon, Ot.prp. nr. 46 (1996-1997), der departementet fremsatte det nevnte forslag, som senere ble vedtatt i sin helhet. Der gis det ingen begrunnelse slik det ble gjort i den forrige proposisjonen, men det vises til grunnskoleloven § 13 nr.12.

### 5.2.2 Grunnskoleloven § 13 nr.12

I tiden mellom de to proposisjonene ble det i grunnskoleloven gitt en bestemmelse lik den som ble foreslått av departementet i Ot.prp nr.36 og Ot.prp.nr.46.

I forbindelse med lovendringen i grunnskoleloven ble det i Ot.prp nr. 38 (1996-1997) likevel ikke nevnt noe om særskilt språkopplæring. Forslaget ble fremmet i innstillingen fra kirke-, utdannings- og forskningskomiteen, Innst.O. nr. 95 (1996-1997) fra den 30.mai 1997, som senere ble vedtatt. Det ble ikke gitt noen nærmere begrunnelse for dette lovforslaget, annet enn en henvisning til Stortingets forestående behandling av St.meld.nr.17 (1996-1997) Om innvandring og det flerkulturelle Norge.

### 5.2.3 Forskrift til opplæringsloven

Departementet ga så en bestemmelse i forskriftens § 24-1 der det het at:

*“Kommunen skal gi elevar i grunnskolen med anna morsmål enn norsk og samisk nødvendig morsmålsopplæring, tospråkleg fagopplæring og særskild norskopplæring til dei har tilstrekkelege kunnskapar i norsk til å følgje den vanlege opplæringa i skolen. Morsmålsopplæringa kan leggjast til annan skole enn den eleven til vanleg går ved. Når opplæringa ikkje kan givast av eigna undervisningspersonale ved nokon skole i*

*kommunen, skal kommunen så langt mogleg leggje til rette for anna opplæring tilpassa føresetnadene til elevane.”*

Så langt tyder reglene i grunnskoleloven og opplæringsloven, samt forarbeidene, på at lovgiver har tenkt å gi kommunene en plikt, men ikke nødvendigvis en rettighet for den enkelte elev.

#### 5.2.4 Ny friskolelov og endring i opplæringsloven

Regelen i forskriftens § 24-1 ble i 2003 flyttet til oppl. § 2-8 uten noen endring i ordlyden. Dette skjedde samtidig med at det ble utformet en ny friskolelov med en bestemmelse i § 3-5 om språkopplæring for elever fra språklige minoriteter (i dag privatskolelova § 3-5). I forarbeidene til friskoleloven uttaler departementet at kommunen har plikt til å gi særskilt språkopplæring, jf. nevnte forskrift § 24-1.<sup>68</sup>

Høringsinstansene støttet forslaget om at elevene skal ha ”tilsvarande rettar som elevar i den offentlige skolen”. Departementet foreslo at ”det blir lovfesta ein rett i samsvar med høringsforslaget” i friskoleloven, og at bestemmelsen i forskriftens § 24-1 skulle bli inntatt i oppl. § 2-8.

Det er interessant at det nå tales om en rett, en rettighet, for elevene.

I det konkrete forslaget til friskoleloven § 3-5 heter det at elevene har ”*rett til nødvendig morsmålsopplæring, tospråklig fagopplæring og særskild norskopplæring til dei har tilstrekkelige kunnskaper...*”. I § 3-5 første ledd andre og siste punktum heter det at hjemkommunen fatter vedtak og at departementet er klageinstans. Departementet uttalte at denne bestemmelsen er i tråd med forskriftsbestemmelsen som gjelder elever i den offentlige skolen. Dette selv om de to bestemmelsene har ulik ordlyd. Forskriften omtaler som nevnt slik undervisning som en plikt for kommunen, mens den nye § 3-5 i friskoleloven taler om en ”rett til” språkopplæring og presiser at det skal fattes enkeltvedtak.

---

<sup>68</sup> Ot.prp.nr. 33 (2002-2003) kap. 10

I innstillingen til odelstinget, Innst.O.nr.80(2002-2003), anbefalte komiteen forslaget fra departementet, og flertallet presiserte at de fleste høringsinstansene var enige i regjeringens forslag om at minoritetsspråklige elever skal ha tilsvarende rettigheter som elever i den offentlige skolen. I Odelstinget ble det gjort vedtak i samsvar med proposisjonen og innstillingen, se Besl.O.nr.86 (2002-2003).

Når friskoleloven § 3-5 taler om en rett for eleven og opplæringsloven § 2-8 taler om en plikt for kommunen, er det etter min mening noe uklart om hva som egentlig var gjeldende rett etter bestemmelsene på dette tidspunktet. Har elevene en konkret rettighet eller er det kun snakk om en plikt for kommunen? Det kan også stilles spørsmål om årsaken til at § 2-8 ikke ble endret i tråd med ordlyden i friskoleloven § 3-5.

#### 5.2.5 Ny endring av § 2-8

I 2004 ble § 2-8 endret til slik ordlyden er i dag. Endringen gikk ut på at særskilt norsk språkopplæring skulle bli det fremste virkemiddelet. Samtidig blir ordlyden omformulert slik at bestemmelsen nå taler om en rett for eleven, ikke bare en plikt for kommunen. I forarbeidene fremgår det at bestemmelsene i opplæringsloven § 2-8 og friskoleloven § 3-5 gir elevene en rett til særskilt språkopplæring, og det skal fattes enkeltvedtak.<sup>69</sup> Dette underbygger rettighetstanken.

#### 5.2.6 Oppsummering

Gjennomgangen ovenfor illustrerer lovhistorikken til § 2-8 basert på de kilder som er tilgjengelige. Etter min mening har retten til særskilt språkopplæring utviklet seg på en noe uklar måte. Fra å se ut til å være en nødvendig følge av prinsippet om tilpasset opplæring har særskilt språkopplæring tilsynelatende endret seg fra å være en plikt for kommunen, til å bli en selvstendig rettighet for de aktuelle elever. Denne utviklingen har funnet sted uten at lovgiver har tatt et klart standpunkt til spørsmålet om særskilt språkopplæring bør være en rettighet for den enkelte elev, med de følger dette har. Det

---

<sup>69</sup> Ot.prp.nr. 55 (2003-2004) pkt. 3.2

kan også tenkes at språkopplæring hele tiden har vært ment, eller har blitt oppfattet, som en rettighet for den enkelte elev, men dette er noe som vanskelig kan leses ut av de tilgjengelige kilder.

I juridisk teori omtales særskilt språkopplæring som en rettighet.<sup>70</sup> Utdanningsdirektoratet har uttalt at elevene har et rettskrav på å få et tilbud om språkopplæring dersom vilkårene er oppfylt.<sup>71</sup>

I dag må det konkluderes med at særskilt språkopplæring er en rettighet for den enkelte elev, dette støttes av ordlyden og forarbeidene. Men forarbeidene sier lite konkret om hvilke krav elevene kan stille til opplæringstilbudet etter § 2-8.

### 5.3 Den rettslige minstestandarden – likeverdig opplæring

#### 5.3.1 Innledning

Innholdet av en rettslig standard kan variere over tid og avhenger av målestokker som ligger utenfor lovbestemmelsen.<sup>72</sup> Begrepet ble introdusert i norsk rett av Ragnar Knoph i boken *Rettslige standarder*, Oslo 1948.<sup>73</sup> På utdanningsrettens område henviser den blant annet til hva som er pedagogisk forsvarlig.

I Rt.1990 s.874 (Fusa) ble det fastslått at velferdsrettslige tjenester som ytes ut fra de foreliggende behov hos rettighetssubjektet, må holde en viss minstestandard, uavhengig av kommunenes ressursituasjon.<sup>74</sup> Denne rettslige standarden går som en rød tråd gjennom velferdsretten, og sier noe om hva en kan kreve av velferdsrettslige ytelser når det gjelder omfang og kvalitet, selv om dette i utgangspunktet er to ulike krav.<sup>75</sup> I velferdsrettslig litteratur er spesialpedagogiske tiltak blitt brukt som eksempel på sammenhengen mellom nytten av tjenesten og nivået på ytelsene.<sup>76</sup> I Rt.1990 s.360 og

---

<sup>70</sup> Kjønstad, Syse (2008) s. 133, Grongstad (2009) s. 55, Hove (2008) note 41.

<sup>71</sup> UDIR 2008/885

<sup>72</sup> Kjønstad, Syse (2008) s. 216

<sup>73</sup> Kjellemo (1995) s. 74

<sup>74</sup> Kjønstad, Syse (2008) s. 177

<sup>75</sup> Kjønstad, Syse (2008) s. 177

<sup>76</sup> Kjønstad, Syse (2008) s. 182 figur. 4

Rt.1993 s.811 ble slike argumenter brukt for beskrive de krav som kan stilles til spesialundervisningen.

Elever som ikke har eller kan få et tilfredsstillende utbytte av den ordinære undervisningen, har rett til spesialundervisning, jf. oppl. § 5-1 første ledd.

Undervisningstilbudet skal kunne gi elevene et forsvarlig utbytte av opplæringen i forhold til andre elever og i forhold til de mål som er realistiske for eleven selv, jf. oppl. § 5-1 annet ledd. Elever med behov for spesialundervisning har krav på et ”likeverdig opplæringstilbud”.<sup>77</sup>

Dette likeverdskravet er en rettslig standard og innholdet av den beror på en bred, nyansert og total vurdering av samtlige forhold.<sup>78</sup> I vurderingen skal en sammenligne tilbudet i spesialundervisning med det tilbudet som generelt gis vanlige elever i kommunen.<sup>79</sup> Eleven har krav på et opplæringstilbud som er ”kvalitativt likeverdig” med den opplæringen vanlige elever får,<sup>80</sup> men eleven har ikke krav på et ideelt opplegg.<sup>81</sup> I litteraturen pekes det på momenter som elevens forhold og utviklingskapasitet, opplæringens kvalitet og omfang, varighet, økonomiske ressurser og likverdighet som ressursfordelingskrav.<sup>82</sup>

Etter min mening må det eksistere et minstekrav, eller en minstestandard, når det gjelder opplæringstilbudet etter § 2-8. Dette gjelder selv om ikke bestemmelsen gir noen nærmere anvisning på hva som kan kreves av språkopplæringen, altså på følgesiden av bestemmelsen. Til sammenligning gir bestemmelsen om spesialundervisning i § 5-1 retningslinjer på hvilket tilbud som skal gis. Særskilt språkopplæring utmåles i antall timer i ulike opplæringsformer, og eleven kan ha behov for dette over flere år. I så måte ligner et slikt tilbud på et tilbud om spesialundervisning. Selv om språkopplæring etter §2-8 ikke er å anse som spesialundervisning, skal opplæringen ivareta et spesielt behov hos eleven slik at eleven får utnyttet sitt potensial, og dermed et best mulig utbytte av

---

<sup>77</sup> Kjellemo (1995) s. 70 og Grongstad (2009) s. 66

<sup>78</sup> Kjellemo (1995) s. 74

<sup>79</sup> Kjellemo (1995) s. 75

<sup>80</sup> Kjellemo (1995) s. 71

<sup>81</sup> Kjellemo (1995) s. 71

<sup>82</sup> Kjellemo (1995) kap. 4.6

opplæringen. En kan betrakte særskilt språkopplæring som en form for tilpasset opplæring med grunnlag i enkeltvedtak. Særskilt språkopplæring og spesialundervisning ivaretar mange av de samme hensyn og formål. Mot denne bakgrunn og i lys av det overordnede prinsippet i oppl. § 1-1 femte ledd, vil det være relevant å sammenligne kravet til § 2-8 med læren om likeverdig opplæring.

En elev med manglende kunnskaper i norsk har krav på et tilbud som ivaretar elevens behov for ekstra oppfølging. Bare på denne måten vil elevens opplæringstilbud være likeverdig med det mer ordinære tilbudet andre elever får. Eleven har ikke krav på et optimalt tilbud, men et tilbud som er forsvarlig i forhold til elevens behov. Tilbudet er forsvarlig når det er egnet til å forbedre elevens kunnskaper i norsk, slik at eleven kan ta del i den ordinære opplæringen og få et tilfredsstillende utbytte av denne.

Dersom tilbudet etter § 2-8 ikke er forsvarlig, kan elevens utbytte av grunnskoleopplæringen fort bli mangelfull i forhold til læringskravene. Fylkesmannen og domstolen vil kunne oppheve et slikt vedtak på det grunnlag at opplæringen ikke tilfredsstillende minstestandarden på området. Eleven vil kunne være aktuell for spesialundervisning dersom den ordinære opplæringen ikke gir eleven et tilfredsstillende utbytte, jf. oppl. § 5-1.

De følgende momenter kan etter min mening være relevante når en skal fastlegge minstestandarden etter § 2-8. Jeg vil se hen til det som er skrevet i juridisk litteratur om minstestandarden i velferdsretten og prinsippet om likeverdig opplæringstilbud i utdanningsretten. Fremstillingen vil likevel i stor grad basere seg på mine egne meninger, og gir ikke nødvendigvis uttrykk for gjeldende rett.

### 5.3.2 Opplæringens kvalitet

Den opplæringen som innvilges må holde et normalt godt faglig nivå. Dette blir forsøkt sikret gjennom det juridiske rammeverket for virksomheten i skolen, herunder læreplaner og lovregulerte kompetansekrav for personalet. Kommunene har frihet til å velge hvordan

opplæringen skal tilbys, både pedagogisk og organisatorisk.<sup>83</sup> Selve kvaliteten på undervisningstilbudet skal holde et faglig godt nivå,<sup>84</sup> og den nedre grensen går ved så slett arbeid at hensikten med tjenesten ikke oppnås.<sup>85</sup>

### 5.3.3 Opplæringens omfang – antall timer

Det er opp til personalet i skolen å vurdere hvor mange timer med språkopplæring den enkelte elev har behov for. Dette beror på en skjønnsmessig pedagogisk vurdering. Det tilbudet eleven mottar må i omfang stå i forhold til det behov eleven har. Hva kommunen kan tilby avhenger av de økonomiske og pedagogiske ressurser som er tilgjengelig.

Dersom det antall timer som tilbys står i et misforhold med behovet, vil eleven kunne få et svært begrenset utbytte av den ordinære undervisning, og vil dermed ikke kunne overføres til ordinær læreplan i norsk før etter svært lang tid. I det nevnte tilfellet vil eleven fort kunne ha rett til spesialundervisning, fordi eleven ikke vil ha et tilfredsstillende utbytte av den ordinære undervisningen, jf. oppl. § 5-1. I det tilfellet tilbudet helt klart står i et misforhold med elevens behov, kan fylkesmannen, eventuelt domstolen, oppheve vedtaket på det grunnlag at tilbudet ikke er forsvarlig og at minstestandarden ikke er oppfylt.

### 5.3.4 Elevens behov - type opplæring

Avhengig av elevens språkvanser vil det være aktuelt med særskilt norskopplæring, eventuelt morsmålopplæring og tospråklig fagopplæring i tillegg. Dette behovet kan endre seg med elevens utvikling og fordrer nye enkeltvedtak.

---

<sup>83</sup> Ot.prp nr. 55 (2003-2004) kap. 3.3

<sup>84</sup> Kjønstad, Syse (2008) s.178 og 217

<sup>85</sup> Kjønstad, Syse (2008) s. 178

### 5.3.5 Økonomiske ressurser

Kommunene får støtte til opplæring etter § 2-8 som rammetilskudd over budsjettet.<sup>86</sup> Et slikt tilskudd betyr at beløpets størrelse baserer seg på tidligere og forventet behov. Dersom behovet for særskilt språkopplæring endrer seg over tid, vil ikke dette bli fanget opp automatisk.<sup>87</sup> Det antall timer som er til rådighet må fordeles på de elever som har rett til språkopplæring. Økonomiske hensyn vil være en begrensende faktor både når det gjelder kvaliteten, omfanget og varigheten av tilbudet.<sup>88</sup> Men kommunen kan ikke begrunne et avvik fra minstestandarden med manglende ressurser. Kommunen kan heller ikke avslå en søknad om særskilt språkopplæring på grunn av manglende økonomiske ressurser. Dette er en følge av at bestemmelsen er ment å gi elevene en rettighet. Denne oppfatningen er også lagt til grunn av Utdanningsdirektoratet i en tolkningsuttalelse.<sup>89</sup> I det tilfellet at de ressurser som er avsatt til særskilt språkopplæring ikke er tilstrekkelig for å dekke behovet til kommunens elever, må kommunen hente midler fra andre budsjettposter. Etter min mening må kommunen i et slikt tilfelle prioritere de lovfestede forpliktelsene. Jeg vil ikke gå nærmere inn på de problemstillingene kommunen står overfor når de avsatte midler ikke er tilstrekkelige for å sikre elevene et tilstrekkelig tilbud.

### 5.3.6 Menneskelige ressurser

Det antall lærere som kommunen disponerer ved de ulike skolene vil i stor grad være med på å bestemme hvilket tilbud elevene får. Når det gjelder særskilt norskopplæring skulle de fleste norsklærere være kvalifiserte. Dersom eleven har behov for flere undervisningstimer i norsk, eller undervisning utenfor den ordinære norskopplæringen, vil tilbudet avhenge av tilgjengelige lærere.

Når det gjelder lærere som behersker elevenes morsmål, er dette en mangelvare de fleste steder, og tilbudet vil helt klart avhenge av dette.

---

<sup>86</sup> NOU 2010: 7 s. 76

<sup>87</sup> NOU 2010: 7 s. 76

<sup>88</sup> Kjellemo (1995) kap. 4.6.5

<sup>89</sup> UDIR 2008/885



I det tilfellet at kommunen ikke kan tilby et forsvarlig undervisningsopplegg på grunn av mangel på lærere, vil ”minstestandarden” bli satt svært lavt. Eller man kan si at kommunen ikke klarer å oppfylle plikten til å gi et forsvarlig opplæringstilbud, og følgelig må det vurderes om eleven kan avhjelpest ved spesialundervisning.

#### 5.3.7 Pedagogiske metoder

I det tilfellet at manglende personale medfører et svekket tilbud, åpner § 2-8 tredje ledd for å ta i bruk alternative opplæringsmetoder så langt det er mulig. Tilgjengeligheten av slike metoder vil i noen tilfeller avgjøre om kommunen kan gi et forsvarlig opplæringstilbud, og vil være et moment i vurderingen av hvor minstestandarden ligger.

#### 5.3.8 Andre elever

Elevens tilbud må sammenlignes med det tilbudet som andre elever får etter § 2-8. Det tilbudet som er tilgjengelig må fordeles likt på elever med like behov.

Likverdighetsprinsippet innebærer også at det opplæringstilbudet eleven mottar må være likeverdig med det ordinære tilbudet andre elever får i kommune.

#### 5.3.9 Tidsperspektivet

Formålet med særskilt språkopplæring er at eleven skal oppnå tilstrekkelige ferdigheter i norsk slik at eleven kan følge den ordinære undervisningen. Det er ønskelig at dette skjer innen en viss tid. Etter min mening må tilbudet være egnet til å forbedre den enkelte elevs ferdigheter i norsk innen et visst tidsrom, slik at ikke elevens utbytte av grunnskoleopplæring totalt sett blir mangelfull i forhold til de krav som læreplanverket setter.

#### 5.3.10 Likeverdskravet som ressursfordelingskrav

Det har blitt hevdet i juridisk teori at det i vurderingen av minstestandarden ved spesialundervisning er relevant å legge vekt på hvilke ressurser som generelt brukes på

grunnskolen i kommunen.<sup>90</sup> Dersom kommunen har valgt å prioritere skolene slik at elevene får et tilbud som er bedre enn de minstekrav som oppstilles gjennom opplæringsloven og læreplanverket, er det rimelig at dette kommer alle til gode, også elever som mottar spesialundervisning. En kan ikke ensidig foreta nedskjæringer overfor de elever som mottar spesialundervisning<sup>91</sup>, og etter min mening heller ikke de elever som mottar særskilt språkopplæring.

### 5.3.11 Eksempler fra klageinstansene

I min undersøkelse av klagesaker hos fylkesmennene har jeg kommet over en lovtolkning av § 2-8 og den tidligere forskriftens § 24-1, som etter min mening kan være uriktig.

I flere vedtak fra Fylkesmannen i Vestfold fra 2003, la Fylkesmannen til grunn følgende tolkning av den daværende § 2-8 og bestemmelsen i forskriften § 24<sup>92</sup>;

*”Når det gjelder kommunens enkeltvedtak skal det begrense seg til om den enkelte har rett etter forskriften § 24-1 eller ikke...Opplæringens innhold og organisering (herunder omfanget) for den enkelte skal det ikke tas stilling til i enkeltvedtaket. Dette fastsettes av kommunen etter en helhetlig vurderingen av det samlede behovet i kommunen. Av denne grunn er det ikke klagerett for den enkelte på opplæringens innhold og organisering.”*

Etter å ha stadfestet at elevens rett etter § 2-8 og forskriften § 24-1 er svært begrenset og at det ikke foreligger klagerett på annet enn selve vedtaket om språkopplæring, kommer Fylkesmannen med følgende uttalelse;

*”Dette innebærer ikke at kommunene fritt kan fastsette denne opplæringens kvalitet. Den skal være tilrettelagt de aktuelle elevenes behov på området og kommunen må kunne dokumentere dette i forbindelse med fylkesmannens tilsyn av den enkelte kommunen.”*

Om språkopplæring er en rettighet for eleven uttaler Fylkesmannen følgende:

*”Kommunens plikt innebærer tilsvarende rettighet for enkeltelevener.”*

---

<sup>90</sup> Kjellemo (1995) kap. 4.6.6

<sup>91</sup> Kjellemo (1995) kap. 4.6.6

<sup>92</sup> Vedtak av 16.06.2003. Fylkesmannen i Vestfold.

Fylkesmannen viser til at det ikke er en klagerett på innholdet, og at eleven ikke skal få opplyst omfanget i enkeltvedtaket, men at dette likevel er noe kommunen skal ta stilling til. Og det er Fylkesmannen som ved tilsyn skal ivareta elevenes rettigheter, eleven har ikke mulighet til dette selv.

Etter min mening kan en slik tolkning være uforenlig med den retten elevene har etter § 2-8. Dersom en slik oppfatning er eller har vært gjeldende i landet, kan dette være med på å forklare det svært lave antallet klagesaker etter § 2-8 som er mottatt hos fylkesmennene, se kapittelet om klagesaker.

I et vedtak fra Fylkesmannen i Østfold tolkes regelverket annerledes. I vurderingen fra Fylkesmannen vises det til at et enkeltvedtak etter § 2-8 skal grunngis, jf. fvl. § 24, og det uttales følgende:

*”Videre er det slik at et enkeltvedtak skal være så klart og tydelig at det ikke er tvil om hva slags opplæring eleven får/skal få. Et enkeltvedtak om opplæring skal således si noe om innhold, organisering og omfang.”<sup>93</sup>*

Et slikt krav til vedtaket er etter min mening korrekt.

Av senere vedtak fra Fylkesmannen i Vestfold kan det slutes at tolkningen som ble lagt til grunn i 2003, ikke lenger blir praktisert. I to klagesaker fra 2004<sup>94</sup> fikk eleven medhold i at antall timer med morsmålsundervisning skulle settes høyere ut fra en vurdering av elevens behov. I de to sakene vedtok Fylkesmannen at timetallet skulle settes til 144 årstimer.

### 5.3.12 Avsluttende bemerkninger

Opplæringsloven § 2-8 gir elevene et krav på et tilbud som er forsvarlig med tanke på kvalitet, omfang, opplæringsmetoder og tidsperspektiv. Likevel gir § 2-8 elevene en rettighet med et innhold som kan variere sterkt. Opplæringsloven § 2-8 fremstår i så måte mer som en rett til å konkurrere om knappe ressurser, enn å gi elevene et rettskrav på

---

<sup>93</sup> Vedtak av 12.03.2010. Fylkesmannen i Østfold.

<sup>94</sup> Vedtak av 03.11.2004. Fylkesmannen i Vestfold.

bestemte ytelser. Samtidig vil § 2-8 sikre elevene mot vilkårlig og urettferdig fordeling av ressurser og timer fra skoleeiers side. Dersom eleven ikke får et forsvarlig utbytte av språkopplæringen og den ordinære opplæringen, kan spesialundervisning bli aktuelt.

På bakgrunn av det overnevnte kan det spørres om retten etter § 2-8 er reell, eller om den i realiteten ikke strekker seg lengre enn den plikten skolen og kommunen har til å tilpasse undervisningen for den enkelte elev.

## 6 Internasjonale forpliktelser

### 6.1 Innledning

Retten og plikten til grunnskoleopplæring følger av § 2-1 i opplæringsloven. I tillegg finnes det en rekke internasjonale konvensjoner som er relevante ved tolkingen av elevenes rettigheter og plikter i skolen.

Gjennom menneskerettsloven av 21. Mai 1999 nr. 30 §§ 2 og 3 er en rekke internasjonale konvensjoner gjort til norsk lov, og de skal ved motstrid med annen lovgivning gis forrang. I det følgende vil jeg kort gå igjennom de konvensjoner og bestemmelser som angår retten til utdanning og retten til særskilt språkopplæring.

### 6.2 ØSK

I FNs konvensjon om økonomiske, sosiale og kulturelle rettigheter (ØSK) gis det i artikkel 13 en utfyllende beskrivelse av konvensjonsstatenes forpliktelser. I artikkel 13 nr. 1 heter det at *”Konvensjonspartene anerkjenner retten for enhver til utdanning. De er enige om at utdanningen skal ta sikte på full utvikling av menneskets karakter og forståelse av dets verdighet, og skal styrke respekten for menneskerettighetene og de grunnleggende friheter. De er videre enige om at utdanning skal sette alle i stand til å delta på en nyttig måte i et fritt samfunn, fremme forståelse, toleranse og vennskap mellom alle nasjoner og alle rasegrupper, etniske og religiøse grupper, samt fremme De forente nasjoners arbeid for å bevare freden.”*

I artikkel 13 nr. 2 , 3 og 4 er det gitt nærmere bestemmelser som skal sikre at formålene i nr. 1 kan nås.

### 6.3 EMK

I den europeiske menneskerettighetskonvensjonen er det i første tilleggsprotokoll artikkel 2 ( EMK TP 1 art.2) gitt en bestemmelse om retten til utdanning;

*”Art 2. Rett til utdanning*

*Ingen skal bli nektet retten til utdanning. Funksjoner staten påtar seg i utdanning og undervisning, skal den utøve med respekt for foreldres rett til å sikre slik utdanning og undervisning i samsvar med deres egen religiøse og filosofiske overbevisning.”*

De europeiske reglene om utdanning er annerledes enn FNs bestemmelser og dette skyldes blant annet at utdanningssystemet i Europa var godt utbygget da EMK ble vedtatt.<sup>95</sup> Bestemmelsen stiller krav til eksisterende skoler, men krever ikke som ØSK at statene skal bygge opp et utdanningssystem.<sup>96</sup> Et viktig spørsmål blir om det kan utledes positive rettigheter for elever etter denne bestemmelsen. Med tanke på de elever som har et annet førstespråk enn norsk, kan det være interessant å se på om det kan utledes en rett til å få undervisning i eller på dette språket i skolen.

Den europeiske menneskerettsdomstolen (heretter EMD) har vurdert spørsmålet om det kan utledes like positive rettigheter av bestemmelsen. I EMD ”Belgian Linguistics” 1968, eller den belgiske språksaken, tok domstolen opp flere problemstillinger angående skolesituasjonen for flamsk- og hollandsktalende elever, og deres adgang til skoler i områder som tradisjonelt tilhørte en annen ”språkgruppe”.

Domstolen uttalte at bestemmelsen ikke stilte krav til statene om å organisere eller subsidiere skolevesenet, selv om bestemmelsen innholdt en rettighet. Det ble også vurdert om ”språk” kunne omfattes av ordlyden ”filosofisk overbevisning”, noe domstolen konkluderte med at det ikke gjorde.<sup>97</sup>

I forbindelse med lovendringen i 2004 ble det vurdert om det kan utledes en plikt til å gi opplæring i og på elevenes morsmål. Departementet la til grunn at det ikke kan utledes en slik plikt for norske myndigheter.<sup>98</sup> Det samme ble lagt til grunn i stortingsmelding nr. 25 (1998-1999): Om morsmålsopplæring i grunnskolen, se kap. 4.1.

---

<sup>95</sup> Høstmælingen (2003) s.313

<sup>96</sup> Høstmælingen (2003) s.313

<sup>97</sup> Høstmælingen (2003) s.313

<sup>98</sup> Ot.prp.nr. 55 (2003-2004) pkt. 3.4

## 6.4 Barnekonvensjonen

I FNs barnekonvensjon er det gitt to bestemmelser om retten til utdanning. Dette er artikkel 28 og artikkel 29.

I artikkel 28 nr. 1 heter det at konvensjonsstatene skal anerkjenne barnets rett til utdanning og sikre denne på grunnlag av like muligheter. Dette er i overensstemmelse med konvensjonens art. 2 om likebehandling. Bestemmelsen ramser opp en rekke forpliktelser for statene. Artikkel 2 må sees i sammenheng med artikkel 4, som krever at de forpliktende stater treffer tiltak i størst mulig utstrekning innenfor de ressurser som er til rådighet.

Artikkel 29 beskriver den grunnleggende målsettingen med utdanningen, og angir fem spesifikke mål i paragraf 1 (a) –(e).<sup>99</sup> Artikkelen krever at statene sørger for tilgang til utdanning for alle barn på likt grunnlag.<sup>100</sup>

Etter min mening ivaretar oppl. § 2-8 dette overordnede prinsipp, samtidig som konvensjonen anerkjenner den begrensning som ligger i ressursituasjonen i det enkelte land, jf. art. 4.

## 6.5 EØS-avtalen

EØS-avtalen forplikter Norge til å sikre fri flyt av arbeidstakere, jf. EØS-avtalen art. 28. I den forbindelse har det blitt vedtatt bestemmelser som skal sikre familiemedlemmer av arbeidstakeren tilgang til opplæring og utdanning i vertslandet. Gjennom EØS-arbeidstakerloven og rådsforordning (EØF) nr. 1612/68 skal barn av slike arbeidere ha tilgang til utdanning på lik linje som statsborgere når de er bosatt i landet, jf. forordningens art. 12 første ledd. I andre ledd heter det at ” *EØS-statene skal fremme bestrebelsene for at disse barna skal kunne delta i undervisningen på gunstigst mulige vilkår*”. Pliktene er nærmere gjort rede for i rådsdirektiv av 25. juli 1977 om skolegang for barn av vandrearbeidrar, som er inntatt som vedlegg til EØS-avtalen. Etter direktivets art. 3 skal medlemsstatene ” *i samsvar med de nasjonale forhold og*

---

<sup>99</sup> Høstmælingen, Kjørholt, Sandberg (2008) s. 207

<sup>100</sup> Høstmælingen, Kjørholt, Sandberg (2008) s. 208

*rettssystemer og i samarbeid med hjemstatene, treffe nødvendige tiltak for å fremme undervisning i morsmålet og hjemstatens kultur, samordnet med den vanlige undervisning, for de barn som omhandles i artikkel 1”.*

En lignende bestemmelse er inntatt i den reviderte europeiske sosialpakten som for Norges del trådte i kraft 1. Juli 2001.<sup>101</sup> I artikkel 19 nr. 12 heter det at *”With a view to ensuring the effective exercise of the right of migrant workers and their families to protection and assistance in the territory of any other Party, the Parties undertake: to promote and facilitate, as far as practicable, the teaching of the migrant worker's mother tongue to the children of the migrant worker.”*

Det følger av oppl. § 2-1 andre ledd at retten til opplæring inntreffer når det er sannsynlig at barnet skal være i landet i mer enn tre måneder, og plikten inntreffer etter tre måneders opphold. Oppl. § 2-8 gir slike elever lik rett til særskilt språkopplæring på samme vilkår som andre språklige minoriteter.

Det er på denne bakgrunnen nærliggende å konkludere med at opplæringsloven § 2-8 er i overensstemmelse med Norges forpliktelser etter EØS-avtalen.

## 6.6 Andre relevante konvensjonsbestemmelser

Det finnes andre bestemmelser i de internasjonale konvensjonene som kan få betydning for retten til grunnskoleopplæring. I tilknytning til oppl. § 2-8 vil det være av interesse å se på bestemmelser som verner om språklige minoriteter og deres rettigheter.

I FNs konvensjon om sivile og politiske rettigheter (heretter SP) er det i artikkel 27 gitt en bestemmelse med følgende ordlyd:

*” I de stater hvor det finnes etniske, religiøse eller språklige minoriteter, skal de som tilhører slike minoriteter ikke nektes retten til, sammen med andre medlemmer av sin*

---

<sup>101</sup> Se

<http://conventions.coe.int/Treaty/Commun/ChercheSig.asp?NT=163&CM=8&DF=&CL=ENG>



*gruppe, å dyrke sin egen kultur, bekjenne seg til og utøve sin egen religion, eller bruke sitt eget språk.”*

I FNs barnekonvensjon art. 30 er det gitt en lignende bestemmelse:

*”I stater hvor det finnes etniske, religiøse eller språklige minoriteter eller personer som tilhører en urbefolkning, skal et barn som tilhører en slik minoritet eller urbefolkningen, ikke nektes retten til sammen med andre medlemmer av sin gruppe å leve i pakt med sin kultur, bekjenne seg til og utøve sin religion, eller bruke sitt eget språk.”*

Art. 30 i barnekonvensjonen bygger på SP art. 27, og ved tolkingen av førstnevnte vil det være aktuelt å se på de instrumenter som er utarbeidet i FN og nasjonalt, og som utdyper innholdet i SP art. 27.<sup>102</sup> Videre må barnekonvensjonens art. 30 sees i sammenheng med artiklene 17 c, 20 nr. 3, og 29 nr. 1.<sup>103</sup>

I både SP art. 27 og barnekonvensjonens art. 30 er det gitt bestemmelser som skal verne om ”språklige minoriteter”. Det heter videre at medlemmer av denne gruppen ikke skal ”nektes retten til å bruke sitt eget språk”.

Oppl. § 2-8 gir rettigheter til elever fra språklige minoriteter, jf. bestemmelsens overskrift. Rettighetssubjektet etter bestemmelsen er de elever som har et annet førstespråk/morsmål enn norsk. De nevnte elever vil dermed tilhøre en språklig minoritet i skolen.

Det kan derfor stilles spørsmål om de nevnte elever kan påberope seg videre rettigheter eller vern, etter de nevnte bestemmelser i SP og barnekonvensjonen.

Opplæringsloven opererer med et annet kvalifikasjonsbegrep enn SP art. 27 og barnekonvensjonen art. 30. Etter § 2-8 regnes man som en språklig minoritet hvis en har et annet morsmål enn norsk og samisk, jf. ordlyden. De internasjonale konvensjonene fordrer en mye mer sammensatt vurdering. Det finnes ingen entydig internasjonal juridisk definisjon av begrepet minoritet.<sup>104</sup>

---

<sup>102</sup> Høstmælingen, Kjørholt, Sandberg (2008) s. 278

<sup>103</sup> Høstmælingen, Kjørholt, Sandberg (2008) s. 280

<sup>104</sup> Høstmælingen, Kjørholt, Sandberg (2008) s. 279

En rekke minoritetsgrupper som tradisjonelt har oppholdt seg i Norge antas å kunne omfattes av den gruppe personer som konvensjonene retter seg mot. Dette er for eksempel samer. Samene regnes som et urfolk, og har et særskilt sterkt folkerettslig vern som begrunner folkegruppens særlige rettigheter etter opplæringsloven, jf. oppl. Kap. 6, se også grunnloven § 110 a.

Når det gjelder innvandrere, er denne gruppens status noe mer usikker. Dette er en uensartet gruppe mennesker som av ulike grunner har flyttet til Norge. Personer uten statsborgerskap vil også kunne ha rett til opplæring på lik linje med norske elever, jf. oppl. § 2-1. Det blir hevdet at slike grupper først over tid vil kunne opparbeide seg status og få beskyttelse gjennom SP art. 27.<sup>105</sup> Hadi Lile henviser til Manfred Nowak og skriver at innvandrergupper må være bosatt over tid før de kan kreve rettigheter under SP art. 27.<sup>106</sup> Lile skriver videre at barn som tilhører etablerte grupper i Norge, som for eksempel pakistanere, vietnamesere, bosniere og somaliere, muligens bør ha de samme kulturelle, religiøse og språklige rettighetene som andre barn.

Det er interessante synspunkter, men det vil falle utenfor denne oppgavens ramme å drøfte mer inngående spørsmålet om hvem som regnes som språklige minoriteter etter de nevnte konvensjoner, og om hvilke rettigheter de eventuelt kan påberope seg.

## 6.7 Oppl. § 2-8 og barnekonvensjonen art. 30

Hadi Lile hevder at oppl. § 2-8 kan være problematisk i forhold til barnekonvensjonen art. 30.<sup>107</sup> Dette forklarer Lile ved at elever som kan norsk godt ”nektes retten” til å ”bruke sitt eget” språk. Om barnekonvensjonen art. 30 krever at barn av språklige minoriteter skal ha rett til å bruke sitt eget språk i opplæringssammenheng, herunder få opplæring i og på dette språket, er et vanskelig spørsmål som ikke lar seg besvare kort. I UNICEFs ”Implementation Handbook” angående barnekonvensjonen heter det at (mine uthevinger) ”children’s right to “use” their own language *does not necessarily entitle them to be taught* entirely in that language, though initially this may be necessary for

---

<sup>105</sup> Høstmælingen (2003) s. 326

<sup>106</sup> Høstmælingen, Kjørholt, Sandberg (2008) s. 284

<sup>107</sup> Høstmælingen, Kjørholt, Sandberg (2008) s. 280-281

refugee or immigrant children; *the right may also involve positive measures* to ensure that children are taught to speak their mother tongue in schools”.<sup>108</sup> UNICEF rapporterer også at undervisning i morsmål kun er normen i ”high-achieving countries”.<sup>109</sup>

Art. 30 må uansett sees i sammenheng med art. 4 som krever at statene iverksetter tiltak i størst mulig omfang innenfor de ressurser som er tilgjengelige. Etter min mening vil en ubetinget rett til å bruke sitt eget førstespråk i undervisningen for alle språklige minoriteter bli en uoverkommelig oppgave for skolevesenet, og dermed en rettighet uten reelt innhold.

## 6.8 Vurderinger av Norges forpliktelser

Norges internasjonale forpliktelser har tidligere blitt vurdert i forbindelse med ulike endringer av opplæringsloven, se Ot.prp. nr. 55 (2004-2005) pkt 3.4 Det ble konkludert med at det ikke kan utledes en plikt til å sørge for en ubetinget rett til opplæring i morsmålet. Den samme vurderingen ble foretatt av Kirke-, utdannings-, og forskningsdepartementet i stortingsmelding nr. 25 (1998-1999) der det også ble konkludert med at det ikke påhviler Norge å sørge for en ubetinget rett til opplæring i morsmål.

Denne siste vurderingen blir kritisert av Hadi Lile som skriver at stortingsmeldingen ikke kommenterer FNs migrasjonsarbeiderkonvensjon eller barnekonvensjonen.<sup>110</sup>

Bestemmelsene etter barnekonvensjonen er interessante, og etter min mening burde de vært tatt med i vurderingen av hvilke forpliktelser som påhviler Norge. Østbergutvalget har ikke sett på Norges internasjonale forpliktelser i sin utredning.

---

<sup>108</sup> UNICEF (2007) s. 464

<sup>109</sup> UNICEF (2007) s. 464

<sup>110</sup> Høstmælingen, Kjørholt, Sandberg (2008) kap. 16.4

## 6.9 Utvikling av rettighetene

I en artikkel om språklige menneskerettigheter publisert i *Berkeley Journal of International Law* (Vol 28:1), peker artikkelforfatter Stella Burch Elias på det som etter hennes oppfatning er en mulig utvikling av immigranternes språklige rettigheter i Europa.<sup>111</sup> I artikkelen beskriver hun forskjellen mellom rettighetene til såkalte ”regional minorities” og ”immigrant minorities” i Europa. Den første gruppen er minoriteter knyttet til geografiske områder eller bestemte folk, mens den siste er minoriteter som først i den senere tid har bosatt seg i ulike land, som for eksempel innvandrere. Når det gjelder den siste gruppens språk karakteriseres denne også som ”community languages”, og det vises i artikkelen til den store gruppen av tyrkere som er bosatt i Tyskland, og til London der det snakkes over 300 språk i skolene.

Hun skriver at det i dag er uenighet mellom fagkyndige angående de språklige rettighetene til de forskjellige gruppene av minoriteter i Europa, og da spesielt om hvordan man skal definere denne type rettigheter, og hvordan de skal utformes.<sup>112</sup> Men det er enighet om at det eksisterer et tosporet system, og at de konvensjoner som eksisterer per i dag ensidig favoriserer regionale minoriteter over immigranter og innvandrere.<sup>113</sup> Det vises til Den europeiske pakten om regions- eller minoritetsspråk og Europarådets rammekonvensjon om beskyttelse av nasjonale minoriteter, som for eksempel Norge har sluttet seg til. Artikkelen baserer seg på en rekke avgjørelser fra europeisk rettsvesen, blant annet EU-domstolen, og rapporter fra den rådgivende komité for rammekonvensjonen om beskyttelse av nasjonale minoriteter. Forfatteren viser til at det i økt grad har blitt tatt hensyn til immigranternes språklige rettigheter, og at slike rettigheter har blitt en fundamental menneskerett.<sup>114</sup> Videre konkluderes det med at de instrumenter som ble konstruert for å ivareta regionale minoriteters rettigheter nå anvendes, eller vil bli anvendt, for å promotere rettighetene til innvandrere.<sup>115</sup>

---

<sup>111</sup> Elias (2009)

<sup>112</sup> Elias (2009) s. 264

<sup>113</sup> Elias (2009) s. 265

<sup>114</sup> Elias (2009) s. 311

<sup>115</sup> Elias (2009) s. 311

Etter min mening peker artikkelen på en interessant utvikling i et vanskelig tilgjengelig lovverk. Dersom denne utviklingen fortsetter, vil det bli et skifte fra det tradisjonelle fokuset på rettighetene til en spesiell gruppe, til et mer individ fokusert rettighetsvern, uavhengig hvilken språklig gruppe en tilhører.<sup>116</sup>

Men det vil nok ta lang tid før innvandrere gis de samme rettigheter som de såkalte nasjonale minoriteter. Som Lucy Smith påpekte i sin artikkel ” Problematisering av rettighetsbegrepet – forholdet mellom folkerett, barnekonvensjonen og norsk lov”, vil minoritetsvernet avhenge av hvilke rettigheter det er snakk om. Hvis det dreier seg om friheter, så som retten til å utøve sin egen religion, vil mange si at innvandrere har denne retten i Norge. Men hvis det dreier seg om andre rettigheter, som for eksempel rett til opplæring i morsmål, vil mange land være tilbakeholdne med å utvide det tradisjonelle minoritetsbegrepet.<sup>117</sup>

---

<sup>116</sup> Elias (2009) s. 311

<sup>117</sup> Ringen m.fl (1996) s. 28

## 7 NOU 2010: 7 Mangfold og mestring

### 7.1 Innledning

Regjeringen oppnevnte et utvalg ved kongelig resolusjon 24. oktober 2008. Dette utvalget fikk i oppgave å foreta en helhetlig gjennomgang av opplæringstilbudet for minoritetsspråklige i barnehage, skole og høyere utdanning.<sup>118</sup> Rapporten ble avgitt til Kunnskapsdepartementet 1. juni 2010, og sendt ut på høring med frist 1. november 2010.<sup>119</sup>

Utvalget ser blant annet på opplæringstilbudet etter oppl. § 2-8, og kommer med forslag til lovendring. Jeg vil i det følgende gå igjennom utvalgets forslag til endringer, og komme med noen egne synspunkter rundt forslagene.

### 7.2 Forslag nr. 1

Utvalget ønsker å endre § 2-8 slik at elever som overføres til ordinær læreplan i norsk, fortsatt skal kunne ha rett til særskilt språkopplæring.<sup>120</sup> Utvalget mener at det kan være et behov for tospråklig fagopplæring og/ eller morsmålsopplæring selv om eleven er overført til ordinær læreplan i norsk, og tilsynelatende ikke har behov for særskilt norskopplæring. Dette begrunnes pedagogisk med at det tar lang tid å lære et andrespråk så godt at eleven kan oppnå fullt læringsutbytte.<sup>121</sup> Etter min mening er et slikt pedagogisk argument relevant i bedømmelsen av om eleven har ”tilstrekkelig dugleik i norsk” til å følge den ordinære undervisningen, og kan brukes til å argumentere for fortsatt særskilt norskopplæring. Men dette vil kun gjelde norskopplæring. Morsmålsopplæring og tospråklig fagopplæring er kun en rettighet for de elever med ingen eller svært svake kunnskaper i norsk, og vurderingen som ovenfor vil ikke medføre at slik opplæring er ”nødvendig” jf. oppl. § 2-8.

---

<sup>118</sup> NOU 2010:7 s. 19

<sup>119</sup> Høringsbrev av 21. juni 2010 hentet fra:

[http://www.regjeringen.no/upload/KD/Hoeringsdok/2010/201003005/Hoeringsbrev\\_med\\_vedlegg.pdf](http://www.regjeringen.no/upload/KD/Hoeringsdok/2010/201003005/Hoeringsbrev_med_vedlegg.pdf)

<sup>120</sup> NOU 2010:7 s. 182 og 178

<sup>121</sup> NOU 2010:7 s.178

Endringen som utvalget foreslår kan gjennomføres ved at de ulike virkemidlene i § 2-8 sidestilles og knyttes opp mot elevens evne til å få utbytte i undervisningen. En slik endring vil således bryte med den nåværende bestemmelsen på flere punkter, da tospråklig fagopplæring og morsmålsopplæring i dag kun medfører en rett for elever som er svært svake i norsk. Ved endringen bør det gjøres klart at de tre virkemidlene kan anvendes uavhengig av hverandre, slik at en elev for eksempel kan få tospråklig fagopplæring selv om det ikke lenger anses nødvendig med særskilt norskopplæring.

### 7.3 Forslag nr. 2

Utvalget ønsker at § 2-8 endres slik at det blir klart hva retten kan innebære når det gjelder avvik fra fag- og timefordelingen, omfang, organisering og kompetanse, mv.<sup>122</sup>

I min analyse av bestemmelsen har jeg utledet noen synspunkter angående dette.<sup>123</sup> I dag er det lagt opp til at kommunen selv kan velge hvordan opplæringen etter § 2-8 skal tilbys innenfor rammene av loven.<sup>124</sup> Dersom man skal presisere retten etter § 2-8 i større grad enn i dag, vil en kunne legge betydelige skranker på denne friheten. Dette kan bli problematisk da tilbudet etter § 2-8 avhenger av hvilke personelle og økonomiske ressurser kommunen disponerer. Samtidig er det nok hensiktsmessig med en presisering av hva en kan forvente av opplæring etter § 2-8, med tanke på den minstestandarden som skolene og kommunene skal oppfylle. Det er mulig å gi noen generelle retningslinjer, slik som det er gjort i forbindelse med reglene om spesialundervisning.

Videre er det etter min mening hensiktsmessig å se på de positive og negative sidene tilbudet etter § 2-8 kan ha, jf. kap. 3. Ut fra en nærmere vurdering kan en regulere i hvilken grad eleven skal tas ut av timen, eller om slik undervisning skal legges etter ordinær timeplan.

Det bør foretas et nasjonalt tilsyn med § 2-8 før retten presiseres gjennom lovendring. Dette fordi tilbudet avhenger av kommunenes økonomi og pedagogiske ressurser. Et

---

<sup>122</sup> NOU 2010:7 s.178 og 182

<sup>123</sup> Se Kap. 5

<sup>124</sup> Ot.prp.nr. 55 (2003-04) til § 2-8

tilsyn vil kunne avdekke hvordan bestemmelsen gjennomføres i praksis, og i hvilken grad det er mulig å gjøre forbedringer. Det er ikke ønskelig med et lovfestet minstekrav som ikke lar seg gjennomføre i praksis, ei heller bånd på kommunenes valgfrihet som kompliserer gjennomføringen av særskilt språkopplæring unødig.

## 7.4 Forslag nr. 3

### 7.4.1 Om forslaget

Utvalget fremmer forslag om en helt konkret endring i lovteksten til § 2-8. Forslaget går ut på å erstatte ”om nødvendig” i bestemmelsens annet punktum med ”ved behov”.<sup>125</sup>

Utvalgets flertall viser til at det er en mulig sammenheng mellom hvordan retten til særskilt språkopplæring er formulert og den manglende bruk av morsmålsopplæring og tospråklige fagopplæring utvalget har funnet.<sup>126</sup> Manglende bruk av denne type opplæring antas å skyldes blant annet uklarheter i regelverket, svak regelforståelse og manglende kompetanse.<sup>127</sup> Ved å presisere at nødvendighetsvurderingen skal knyttes til elevens behov, mener utvalget at bestemmelsen vil bli lettere å forstå samt føre til økt bruk av morsmålsopplæring og tospråklig fagopplæring.

Vurderingstemaet etter oppl. § 2-8 første ledd er om slik opplæring er ”nødvendig”. Vurderingen knyttes til det behovet eleven har. Forslaget innebærer således ingen realitetsendring. Dette er utvalget klar over.<sup>128</sup> Spørsmålet blir om en slik endring vil virke inn på hvordan bestemmelsen blir tolket og anvendt, og om den således retter opp i det utvalget mener er en uklar bestemmelse.

For det første må det vurderes om endringen rent språklig vil bidra til å gjøre vurderingstemaet klarere. For det andre må det vurderes om en slik endring vil få betydning for regelanvendelsen.

---

<sup>125</sup> NOU 2010:7 s. 181 og 182

<sup>126</sup> NOU 2010:7 s. 182

<sup>127</sup> NOU 2010:7 s. 175-176

<sup>128</sup> Foredrag ved Sissel Østberg 21. September 2010.



### 7.4.2 Ordlyden

Den språklige forskjellen mellom ”om nødvendig” og ”ved behov” er ikke stor. Hva som er ”nødvendig” knytter seg til elevens ”behov”. Sistnevnte peker likevel i kanskje noe større grad på at vurderingen skal knyttes til forhold ved eleven, og at andre momenter ikke er relevante. På den måten er man et trinn nærmere lovgivers vilje i tankerekken, når man leser lovteksten. Men etter min mening impliserer ordlyden ”om nødvendig” at terskelen ligger litt høyt. Dette er i tråd med forarbeidene. Uttrykket ”ved behov” tydeliggjør kanskje ikke dette like godt.

Det er ikke hensiktsmessig å drøfte de språklige nyansene inngående. Det kan slås fast at endringen vil medføre at vurderingstemaet blir presisert i en viss grad, noe som er positivt. Men det er viktig å peke på at det verken ut fra uttrykkene ”om nødvendig” eller ”ved behov”, er mulig å lese direkte av ordlyden at morsmålsopplæring og tospråklig opplæring er ment å være en midlertidig rett for nyankomne elever, og for elever med svært avgrensede ferdigheter i norsk, jf. Ot.prp. 55 (2003-2004). Uansett hvilken ordlyd man velger, vil det være påkrevd å ta stilling til hva forarbeidene sier, i tråd med alminnelig juridisk metode. Og da er det vel irrelevant om det står ”om nødvendig” eller ”ved behov” i lovteksten.

### 7.4.3 Regelanvendelsen

I den grad bestemmelsen blir enklere å forstå ved lovendringen vil det være interessant å se på hvorvidt endringen vil få betydning i praksis. En slik vurdering reiser prinsipielle og viktige spørsmål om skolen er egnet til å bli regulert gjennom lov, og om hvordan innholdet i loven skal kommuniseres. I denne oppgaven er det kun anledning til å kommentere de nevnte problemstillinger kort.

En overdreven tro på at regulering gjennom lov vil medføre den virkning som søkes, er gitt betegnelsen ”rettsoptimistisk tankegang” i retts sosiologisk litteratur.<sup>129</sup> Utvalgets forslag om endring av ordlyden i § 2-8 kan etter mitt syn være et utslag av en slikt tankegang. Rettsanvendere i skolen, rektorer og lærere, er som oftest ikke-jurister, og har

---

<sup>129</sup> Mathiesen (2005) s. 177

ikke kjennskap til den juridiske metode. Som nevnt ovenfor er denne metoden nødvendig for å utlede regelen i § 2-8. En endring i lovteksten alene vil på denne bakgrunn ikke være nok for å rette opp i det som kan oppfattes som en uklar regel. Spørsmålet blir da om hvordan man skal sørge for at loven blir tolket og praktisert riktig.

En svært viktig forutsetning for at loven skal virke etter sin hensikt er at innholdet blir kommunisert.<sup>130</sup> På utdanningsrettens område er veiledninger, instruksjer, læreplaner og rundskriv mye brukt for å styre rettsanvendelsen. Ofte får slike styringsmidler stor betydning i praksis, dette gjelder også ved saksbehandling i NAV og Skatteetaten. Det kan selvsagt diskuteres om dette er hensiktsmessig eller ikke. Per dags dato finnes det ikke et slikt styringsmiddel som angår § 2-8 direkte. Innenfor utdanningssektoren må en nesten erkjenne at det ofte er andre yrkesutøvere enn jurister som skal anvende regelverket. Dette stiller strenge krav til styringsmidlene.

Det kan tenkes at manglende kommunikasjon av regelens innhold, i vel så stor grad som uklar ordlyd, er grunnen til den manglende etterlevelsen av regelverket som utvalget har funnet. På denne bakgrunn er ikke en endring av ordlyden tilstrekkelig for å sikre riktig regelanvendelse.

---

<sup>130</sup> Mathiesen (2005) s. 77

## 8 Klagesaker

### 8.1 Innledning

Fylkesmannen er klageinstans for enkeltvedtak i grunnskolen, jf. oppl. § 15-2 første ledd, da departementet har delegert sin kompetanse til Fylkesmannen. Jeg har henvendt meg til klageinstansen i samtlige fylker, bedt om opplysninger angående antall klagesaker og begjært innsyn. Jeg har også forhørt meg om klageinstansene har noen formening om årsaken til et eventuelt lavt antall klagesaker.

Omfanget av klagesaker kan si noe om kunnskapene om retten til særskilt språkopplæring blant de ansatte i skolevesenet, hos elevene og deres foresatte. Det antall jeg har fått oppgitt er ikke uttømmende, men gir likevel et godt bilde av situasjonen på landsbasis. Av hensyn til oppgavens omfang nøyer jeg meg med å konkludere på bakgrunn av de tilbakemeldingene jeg har fått tilsendt.<sup>131</sup> Jeg har fått tilbakemelding fra Fylkesmannen i 16 fylker, og innsyn i klagesaker fra 4 fylker. For et kort sammendrag av tilbakemeldingene, se vedlegg til oppgaven.

### 8.2 Vurderinger

Tilbakemeldingen fra fylkesmennene viser at det er mottatt svært få klagesaker på landsbasis. I noen fylker er det ikke registrert klager i det hele tatt. Dette på tross av at det de siste årene har vært mellom 30 og 40 000 elever som har mottatt slik opplæring hvert år.<sup>132</sup> Fylkesmennene mener dette kan skyldes flere forhold. Det pekes på at det ikke fattes enkeltvedtak og generelt liten juridisk kunnskap hos vedtaksmyndighet. Manglende kunnskap om hvordan klagesystemet fungerer, og om mulighetene for å få medhold, kan også medvirke til at foresatte og elever ikke ønsker å klage. Varierende språkkunnskaper og manglende tillit til systemet, kan også begrunne få klager. I et av fylkene ser man at det er mottatt forholdsvis like klager på samme tidspunkt. Dette kan kanskje tyde på at de foresatte er gjort oppmerksomme på regelverket ved samme anledning. Hvordan

---

<sup>131</sup> Personlige meddelelser. Se litteraturlisten og vedlegg til oppgaven.

<sup>132</sup> Utdanningsstatistikk. Tabell 6. SSB.no

enkeltvedtakene er utformet vil også ha betydning. Dersom enkeltvedtak kun opplyser om at eleven har fått innvilget særskilt norskopplæring inneværende skoleår, er det vanskelig å sette seg inn i hva en kan klage over. Hvis enkelvedtaket spesifiserer omfanget av og typen undervisning, blir det lettere for eleven og de foresatte å vurdere tilbudet opp i mot elevens behov. Hva den enkelte elev har rettslig krav på er ikke helt klart. Det vil innebære at det eksisterer en usikkerhet om hva en kan klage over og om muligheten for å få medhold.

## 9 Avslutning og oppsummering

Utgangspunktet for oppgaven var å analysere retten til særskilt språkopplæring etter § 2-8 fra en juridisk synsvinkel.

Gjennomgangen av bestemmelsen viser at den i stor grad er egnet til å ivareta de krav som nasjonal og internasjonal lovgivning stiller til opplæringen i grunnskolen.

De vilkår og vurderinger bestemmelsen gir anvisning på er utpreget pedagogiske, men enkeltvedtaket skal tilfredsstille de krav forvaltningsloven stiller til saksbehandling og innhold.

Når det gjelder hvilke krav elevene kan stille til opplæringstilbudet, er rettstilstanden noe usikker. Etter min mening må det forventes at kvaliteten på opplæringen holder et faglig forsvarlig nivå, og at tilbudet etter § 2-8 er egnet til å ivareta det behov eleven har. Elevene har krav på en individuell vurdering, og de vil være vernet mot vilkårlig og urettferdig fordeling av ressurser og timer. Dette betyr at kommunen ikke kan gi et dårligere tilbud enn det elevens behov og de tilgjengelige ressursene skulle tilsi. Dersom det ikke er mulig å gi et forsvarlig tilbud, må det vurderes om eleven kan avhjelpes med spesialundervisning i tillegg.

Det er viktig at elevens totale utbytte av grunnskoleopplæringen ikke blir mangelfull i forhold til de krav som stilles i læreplanverket. Den særskilte språkopplæringen skal bidra til å sikre et forsvarlig læringsutbytte slik at eleven er klar for nye utfordringer i videre utdanning og i arbeidslivet. Det er på denne bakgrunn viktig at det stilles strenge krav til den opplæringen eleven mottar etter § 2-8.

Videre ser man at bestemmelsen har ulike funksjoner da den virker inkluderende både sosialt og faglig, og den bidrar til inkludering i skolemiljøet og integrering i det norske samfunnet. Den kan også bidra til økt kunnskap og forståelse av egen kulturbakgrunn. Samtidig kan elever oppleve at de blir fremmedgjort, og bestemmelsen kan således på kort sikt virke mot sin hensikt. Dette stiller krav til skolens personale med tanke på å sikre elevene et godt skolemiljø, sosialt og faglig.

Når det gjelder det menneskerettslige aspektet, er det min oppfatning at § 2-8 i vesentlig grad oppfyller de krav internasjonale konvensjoner stiller til retten til opplæring. Selv om det kan spores en viss utvikling av de såkalte språklige menneskerettighetene i Europa, er det uansett en lang vei, både rettslig og praktisk, til utvidede rettigheter på dette området. Men det kan ikke utelukkes at det i fremtiden vil bli stilt krav til skolene i større omfang enn i dag, med tanke på rettighetene til de ulike gruppene av språklige minoriteter.

Det er mottatt svært få klagesaker etter § 2-8 på landsbasis. Dette på tross av at det skal fattes enkeltvedtak og at antallet elever som mottar slik opplæring er høyt. Det kan være flere grunner til dette, blant annet manglende regelforståelse blant lærere og elever, manglende informasjon om klageadgang, og uklarhet rundt hva elevene kan kreve av bestemmelsen.

Etter min mening kan opplæringssituasjonen for elever med rett etter § 2-8 forbedres. Følgende momenter kan bidra til dette;

- Forbedre regelforståelsen hos de ansatte i skole, kommune, og hos klageinstansen.
- Opplyse om rettighetene til elever og foresatte.
- Økt fokus på prioritering og bevilgning av midler til lovfestede rettigheter i kommunene.
- Et nasjonalt tilsyn med bestemmelsen, med fokus på hvordan retten ivaretas, og på hvordan regelverket eventuelt kan forbedres.
- Retten til særskilt språkopplæring gis lignende rettslig status som retten til spesialundervisning.

Målet med oppgaven var å belyse retten til særskilt språkopplæring i grunnskolen, og jeg håper den kan være til nytte i så måte.

## 10 Litteraturliste

### Litteratur

Bostad, Inga *Synlige verdier og usynlig dobbeltmoral*. Fra *Verdier*. Leirvik og Røthing (red.) Oslo, 2008.

Collin-Hansen, Ragnhild *Barnets rett til opplæring og til vern mot marginalisering i skolen*. Bergen, 2008.

Eckhoff, Torstein og Jan E. Helgesen *Rettskildelære*. 5.utg. Oslo, 2001.

Eckhoff, Torstein og Eivind Smith *Forvaltningsrett*. 8 utg. Oslo, 2006.

Erdis, Mare og Ann-Karin Bjerke *Juss for pedagoger*. Bergen, 2009.

Grongstad, Lars *Juss i skolehverdagen*. Oslo, 2009.

Hove, Harald, Kommentarer til opplæringsloven, rettsdata.no, 2008.

Høstmælingen, Njål *Internasjonale menneskerettigheter*. Oslo, 2003.

Høstmælingen, Kjørholt og Sandberg (red.) *Barnekonvensjonen*. Oslo, 2008.

Kjellemo, Bjørn Tore *Rett til spesialundervisning i grunnskolen*. 2. Utg. Oslo, 1995.

Kjønstad, Asbjørn og Aslak Syse *Velferdsrett I*. 4 utg. Oslo, 2008.

Mathiesen, Thomas *Retten i samfunnet*. 5.utg. Oslo, 2005.

Phil, Joron *Etnisk mangfold i skolen*. 2.utg. Oslo, 2010.

Ringen, Bjørg-Karin (red.) *Barn uten rettigheter - manglende minoritetspolitikk?* Oslo, 1996.

UNICEF *Implementation handbook for the Convention on the Rights of the Child*. 3.utg. 2007.

Woxholt, Geir *Forvaltningsloven med kommentarer*. 4. utg. Oslo, 2006.

Øzerk, Kamil *Avvik og merknad*. Oplandske bokforlag, 2007.

## **Lovregister**

- 1814 Kongeriget Norges Grundlov (grunnloven) av 17. Mai 1814 nr.00
- 1967 Lov om behandlingsmåten i forvaltningssaker (forvaltningsloven) av 10. februar 1967
- 1969 Lov om grunnskolen av 13. juni 1969 nr. 24
- 1991 Lov om sosiale tjenester m.v. (sosialtjenesteloven) av 13. desember 1991 nr. 81
- 1992 Lov om gjennomføring i norsk rett av EØS-avtalens vedlegg V punkt 2 (rådsforordning (EØF) nr. 1612/68) om fri bevegelighet for arbeidstakere mv innenfor EØS ( Kortittel: EØS-arbeidstakerloven)
- 1998 Lov om grunnskolen og den videregående skolen (opplæringsloven) av 17. juli 1998 nr. 61
- 1998 Lov om gjennomføring i norsk rett av hoveddelen i avtale om Det europeiske økonomiske samarbeidsområde (EØS) m.v. (EØS-loven) av 27. november 1992 nr. 109
- 1999 Lov om styrking av menneskerettighetenes stilling i norsk rett (menneskerettsloven) av 21. mai 1999 nr. 30
- 2003 Lov om frittstående skolar (friskolelova) av 4. Juli 2004 nr. 84
- 2003 Lov om private skoler med rett til statstilskot (privatskolelova) av 4. Juli 2004 nr. 84

## **Forarbeider**

NOU 1995:18 Ny lovgivning om opplæring

NOU 2007:6 Formål for framtida

NOU 2010:7 Mangfold og mestring

Ot.prp.nr.36(1996-1997) Grunnskolen og den vidaregåande opplæringa (opplæringslova)

Ot.prp.nr.46(1997-1998) Grunnskolen og den vidaregåande opplæringa (opplæringslova)

Ot.prp.nr.55(2003-2004) (endringslov) Opplæringslova og friskolelova

Ot.prp.nr.55 (2008-2009) (endringslov) Opplæringslova og privatskolelova



Innst.O.nr.95 (1996-1997) Om endringer i lov av 13. juni 1969 nr. 24 om grunnskolen

Innst.O.nr.80 (2002-2003) Om lov om frittstående skoler (friskolelova)

Innst.O.nr.92 (2003-2004) Om lov om endringer i opplæringsloven og friskoleloven

Innst.O.nr.22 (2008-2009) Om lov om endringer i opplæringslova

Innst.O.nr.86 (2008-2009) Om lov om endringer i opplæringslova og privatskolelova

Besl.O.nr.86 (2002-2003) Lov om frittstående skolar (friskolelova)

St.mld.nr.25 (1998-99) Om morsmålsopplæring i grunnskolen

### **Konvensjoner**

1950 Den europeiske menneskerettighetskonvensjon

1966 FNs konvensjon om økonomiske, sosiale og kulturelle rettigheter

1966 FNs konvensjon om sivile og politiske rettigheter

1989 FNs barnekonvensjon

1996 Europarådets sosialpakt

### **Rettspraksis**

Rt.1990 s.360

Rt.1990 s.874

Rt.1993 s.811

EMD 23. Juli 1968 ” Case relating to certain aspects of the laws on the use of languages in education in Belgium”. v. Belgium. (Belgian Linguistics) Strasbourg.

## **EØS-kilder**

Rådsforordning (EØF) nr. 1612/68

Rådsdirektiv av 25. juli 1977 om skolegang for barn av vandrearbeidarar

## **Tolkningsuttalelser**

UDIR 2008/3451 24/11-2008 Publisert på nett:

[http://www.udir.no/upload/Lov\\_regelverk/tolkningsuttalelser/begrepet\\_morsmal\\_2-8.pdf](http://www.udir.no/upload/Lov_regelverk/tolkningsuttalelser/begrepet_morsmal_2-8.pdf)

UDIR 2008/885 7/3-2008 Publisert på nett:

[http://www.udir.no/upload/Lov\\_regelverk/tolkningsuttalelser/sprakmin\\_okonomiske\\_ressurser.pdf](http://www.udir.no/upload/Lov_regelverk/tolkningsuttalelser/sprakmin_okonomiske_ressurser.pdf)

## **Personlige meddelelser**

Fylkesmannen i Oppland. Brev. 16. September 2010.

Fylkesmannen i Vestfold. Brev. 16. September 2010. Innsyn i vedtak.

Fylkesmannen i Sogn og Fjordane. Brev. 20. September 2010.

Fylkesmannen i Finnmark. Brev. 22. September 2010.

Fylkesmannen i Nord-Trøndelag. Brev. 24. September 2010.

Fylkesmannen i Troms. Brev. 24. September 2010.

Fylkesmannen i Telemark. E-post. 27. September 2010.

Fylkesmannen i Vest-Agder. E-post. 30. September 2010.

Fylkesmannen i Østfold. Brev. 1. Oktober 2010. Innsyn i vedtak.

Fylkesmannen i Hedmark. Brev. 5. Oktober 2010. Innsyn i vedtak.

Fylkesmannen i Buskerud. E-post. 6. Oktober 2010.

Fylkesmannen i Aust-Agder. E-post. 7. Oktober 2010.

Fylkesmannen i Sør-Trøndelag. Brev. 12. Oktober 2010. Innsyn i vedtak.

Fylkesmannen i Oslo og Akershus. Brev. 18. Oktober 2010.

Fylkesmannen i Nordland. E-post. 1. November 2010.

## **Vedtak fra klageinstansen**

*Klage på vedtak om særskilt språkopplæring.* Fylkesmannen i Vestfold. 15 individuelle klager. Behandlet 16.06.2003. Vedlegg til personlig meddelelse av 16. September 2010.

*Klage på vedtak om morsmålsundervisning.* Fylkesmannen i Vestfold. 2 individuelle klager. Behandlet 03.11.2004. Vedlegg til personlig meddelelse av 16. September 2010.

*Klage vedrørende særskilt språkopplæring.* Fylkesmannen i Østfold. Behandlet 12.03.2010. Vedlegg til personlig meddelelse av 1. Oktober 2010.

## **Artikler**

Elias, Stella Burch *Regional Minorities, Immigrants, and Migrants: The Reframing of Minority Language Rights in Europe.* Berkley Journal of International Law vol.28:1 , 2009. Hentet fra [http://www.boalt.org/bjil/docs/BJIL28.1\\_Burch.pdf](http://www.boalt.org/bjil/docs/BJIL28.1_Burch.pdf) den 17/8-2010.

## **Nettdokumenter**

*Utdanningsdirektoratet på tre minutter.* Hentet fra:  
[http://www.udir.no/upload/Brosjyrer/presentasjon\\_A6.pdf](http://www.udir.no/upload/Brosjyrer/presentasjon_A6.pdf)

## **Annet**

*Østbergutvalget – språklige minoriteters rettigheter- Rett til undervisning på morsmål?*  
Foredrag ved Sissel Østberg 21. September 2010. Det årlige kurset i utdanningsrett.

*Utdanningsstatistikk. Elever i grunnskolen.* Fra Statistisk Sentralbyrå.

Tabell 5: <http://www.ssb.no/utgrs/tab-2010-04-28-05.html>

Tabell 6: <http://www.ssb.no/utgrs/tab-2010-04-28-06.html>

*Læreplanverket for Kunnskapsløftet. Utdanningsdirektoratet.*

*Den generelle del. Hentet fra:*

[http://www.udir.no/upload/larerplaner/generell\\_del/generell\\_del\\_lareplanen\\_bm.pdf](http://www.udir.no/upload/larerplaner/generell_del/generell_del_lareplanen_bm.pdf)

*Prinsipper for opplæringen. Hentet fra:*

[http://www.udir.no/upload/larerplaner/Fastsatte\\_lareplaner\\_for\\_Kunnskapsloeftet/prinsipper\\_lk06.pdf](http://www.udir.no/upload/larerplaner/Fastsatte_lareplaner_for_Kunnskapsloeftet/prinsipper_lk06.pdf)

*Læreplanen i grunnleggende norsk for språklige minoriteter. Hentet fra:*

<http://www.udir.no/grep/Lareplan/?laereplanid=431050>

*Kartleggingsmateriell. Språkkompetanse i grunnleggende norsk. Hentet fra:*

[http://www.udir.no/upload/Kartleggingsprover/UDIR\\_Kartleggingsmateriell\\_bm\\_301007.pdf](http://www.udir.no/upload/Kartleggingsprover/UDIR_Kartleggingsmateriell_bm_301007.pdf)

## 11 Vedlegg

Sammendrag av tilbakemeldingene fra klageinstansene. Se oversikten over personlige meddelelser i registeret.

### Aust-Agder

Ingen registrerte klagesaker. Fylkesmannen erfarer at det generelt er få klagesaker etter opplæringsloven. Mulige årsaker kan, i følge saksbehandler, være at elever og foresatte ikke kjenner til rettighetene i opplæringsloven. Tilsyn har avdekket manglende bruk av enkeltvedtak, men også manglende innhold i gitte vedtak. Videre vil mange kanskje kvie seg for å klage, og det eksisterer kanskje oppfatninger om at det er små muligheter for å få medhold. Fylkesmannen peker også på at det kan være en viss skepsis og usikkerhet til myndighetene, og at manglende språkkunnskaper gjør at det er vanskelig å sette seg inn i klageadgangen.

### Buskerud

Ingen mottatte klagesaker.

### Finnmark

Fylkesmannen i Finnmark har ikke mottatt noen klagesaker etter § 2-8. Det har blitt gjennomført tilsyn vedrørende § 2-8 i samtlige kommuner. Det ble registrert avvik i 13 av 19 kommuner, og dette gikk utelukkende på manglende enkeltvedtak. Fylkesmannen peker på at tilsynet har avdekket manglende kjennskap til § 2-8 i kommunene og skolene.

### Hedmark

Det er registrert svært få saker etter § 2-8. Dette kan ifølge Fylkesmannen skyldes manglende enkeltvedtak og lite kjennskap til klageadgangen i kommunene.

## Nordland

Mottatt ca. 4 saker de siste to årene. To saker gikk ut på manglende morsmålsundervisning, fylkesmannen overprøvde ikke kommunens vurdering av elevens kunnskaper i norsk. I en sak hadde kommunen redusert tilbudet til eleven uten annen grunnlag enn en språktest. Fylkesmannen opphevet vedtaket på grunn av manglende skjønnsutøvelse da uttalelser fra faglærer og rektor ikke var blitt vurdert. I den siste saken ønsket foreldre flere timer med særskilt språkopplæring. Kommunen hadde gitt ekstra timer som spesialundervisning, og Fylkesmannen overprøvde ikke dette vedtaket.

## Nord-Trøndelag

Fylkesmannen har behandlet en klagesak, og erfarer at det generelt er lite kunnskap om både elevenes rettigheter og fagområdet generelt.

## Oppland

Fylkesmannen i Oppland opplyser å ha mottatt 15 klager på vedtak etter § 2-8 siden 2005. Samtlige klagesaker, unntatt fire stykk i 2005, går ut på manglende morsmålsundervisning. De fire sakene i 2005 gjaldt manglende morsmålsundervisning og behov for flere timer særskilt språkopplæring.

Saksbehandler har merket seg at de fire sakene fra 2005 var forholdsvis like, og at dette kan ha sammenheng med at elevene og de foresatte er gjort oppmerksomme på de rettigheter og klagemuligheter som foreligger.

## Oslo og Akershus

Det er svært mange minoritetsspråklige elever i de to fylkene. Dessverre kunne ikke Fylkesmannen gi noe antall, men opplyser at det er "svært få" klagesaker.

## Sogn og Fjordane

Ingen registrerte saker. I følge saksbehandler kan en mulig årsak til dette være at det ikke finnes elever med vedtak etter § 2-8 i kommunen.

## Sør-Trøndelag

Det er mottatt fire klagesaker i løpet av 2009 og 2010. Klagesakene gjaldt her avslag på morsmålsopplæring og tospråklig opplæring. Ingen av klagerne fikk medhold.

## Telemark

Fylkesmannen i Telemark har ikke behandlet noen klager etter § 2-8 de siste årene. En mulig grunn kan være, ifølge saksbehandler, at vedtaksmyndigheten ikke er kjent med at det skal fattes enkeltvedtak. Da vil heller ikke elevene og de foresatte få noen oppfordring til å benytte seg av klagemuligheten.

## Troms

Det har ikke blitt registrert klagesaker tilknyttet § 2-8 de siste årene. Det har blitt ført tilsyn vedrørende oppfyllelsen av retten til særskilt språkopplæring i fem kommuner. Fylkesmannen peker på at kommunene har manglende kjennskap til innholdet i særskilt språkopplæring, manglende kartlegging, manglende individuell vurdering og tildeling av timer, mangelfulle vedtak og mangelfull informasjon til foreldre.

## Vest-Agder

En klagesak fra 2007 på morsmålsundervisning. Klagen ble begrunnet med at eleven hadde behov for å kunne kommunisere med foreldrene som ikke kunne norsk. Klagen ble ikke tatt til følge.

## Vestfold

Fylkesmannen har mottatt ca. 20 klager fra 2003 og frem til i dag. 17 saker fra 2003, en sak i 2004, 2005 og 2008. Klagene går i hovedsak ut på at eleven ikke har fått særskilt norskopplæring eller morsmålsopplæring. To klager gjaldt innholdet i vedtaket, og fylkesmannen innvilget flere timer.

Østfold

Det er registrert en sak i løpet av 2009 og 2010. Dette gjaldt avslag på morsmål opplæring.